

Halbersztadt, Jerzy

Polsko-niemiecka umowa gospodarcza z 17 marca 1930 r. : (case study mechanizmu podejmowania decyzji politycznych w II Rzeczypospolitej)

Przegląd Historyczny 71/1, 51-76

1980

Artykuł umieszczony jest w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych, tworzonej przez Muzeum Historii Polski w Warszawie w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego.

Artykuł został opracowany do udostępnienia w Internecie dzięki wsparciu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach dofinansowania działalności upowszechniającej naukę.

Polsko-niemiecka umowa gospodarcza z 17 marca 1930 r.

(*Case study* mechanizmu podejmowania decyzji politycznych w II Rzeczypospolitej)

Rokowania handlowe Polski i Niemiec, które doprowadziły do zawarcia umowy z 17 marca 1930 r. są szczególnie interesującym materiałem do analizy mechanizmu podejmowania decyzji politycznych w II Rzeczypospolitej. Znajdowały się bowiem na styku trzech zakresów władzy szczególnie ważnych dla grupy rządzącej: polityki zagranicznej, polityki gospodarczej, a także polityki wewnętrznej. Pociągało to za sobą zaangażowanie wielu ośrodków dyspozycyjnych, zarówno formalnych, jak i nieformalnych. Dzięki temu można poczynić szereg obserwacji dotyczących całego mechanizmu podejmowania decyzji politycznych¹.

Treść umowy gospodarczej została uzgodniona w okresie od września 1929 r. do marca 1930 r., po czym jeszcze przez rok ważyła się sprawa ratyfikacji. Ograniczenie się tylko do tego okresu uniemożliwiłoby ukazanie zmian w stanowiskach zajmowanych przez poszczególnych członków grupy rządzącej oraz grupy nacisku. Znaczna część postanowień, które znalazły się w umowie, była wstępnie uzgadniana już wcześniej. Dlatego trzeba uwzględnić szereg danych z okresu blisko czteroletniego 1927—1931.

Negocjacje obejmowały w tych latach następujące, ważniejsze zagadnienia:

1. Obustronne zniesienie zarządzeń bojowych, czyli tych, które były skierowane bezpośrednio przeciwko drugiemu państwu. W sprawie tej nie

¹ Umowa gospodarcza z 1930 r. była już przedmiotem zainteresowania historyków. Rozpatrywano jednak głównie jej wpływ na stosunki polityczne i gospodarcze Polski z Rzeszą Niemiecką. Pozwala to pominąć te zagadnienia w niniejszym tekście, poprzestając na skróto- wym ich ujęciu tam, gdzie jest to niezbędne. Prace J. Krasuskiego (*Stosunki polsko-niemieckie 1919—1932*, Poznań 1975, wyd. II zmienione) i K. Błahuta (*Polsko-niemieckie stosunki gospodarcze w latach 1919—1939*, Wrocław 1975) zawierają także materiał ważny dla analizy mechanizmu decyzyjnego w Polsce, jednak nie jest on pełny i tylko częściowo wykorzystany. Por. też B. Ratyńska, *Stosunki polsko-niemieckie w okresie wojny gospodarczej 1919—1930*, Warszawa 1968.

Wśród podstawowych źródeł do niniejszego tematu należy wymienić protokoły posiedzeń Rady Ministrów i bardzo zdekompilowane zespoły Komitetu Ekonomicznego Ministrów oraz MSZ. Uzupełnia je zespół Juliusza Twardowskiego, szefa delegacji polskiej do rokowań handlowych z Niemcami, zawierający nie tylko wiele kopii zaginionych dokumentów rządowych, ale także obszernie notatki z rozmów nieoficjalnych. Notesy prywatne Twardowskiego, spisane bardzo indywidualizowanym systemem stenograficznym Gabelsbergera-Polińskiego, są w większości nie do odczytania. Pozwalają jednak zorientować się w rozległości i terminarzu kontaktów autora, a niektóre odczytane fragmenty zawierają unikalne informacje o przebiegu rokowań.

było większych rozbieżności; uważano, że jest to niezbędne dla normalizacji stosunków gospodarczych.

2. Przyznanie sobie wzajemnie klauzuli największego uprzywilejowania w dziedzinie celno-taryfowej. Ze względu na znaczne korzyści, jakie odniosłyby w takim przypadku Niemcy, Polska domagała się rekompensaty w innych dziedzinach.

3. Oparcie wzajemnej wymiany towarów na zniesieniu zakazów wywozowych oraz udzielaniu sobie wzajemnie zniżek celnych. W obu krajach budziło to opór różnych gałęzi gospodarki domagających się ochrony ze strony państwa i utrzymania protekcyjnych stawek celnych. Alternatywą było przyznanie sobie wzajemnie kontyngentów połączonych ewentualnie ze zniżkami celnymi. Polska domagała się kontyngentów na wywóz do Niemiec: węgla, trzody chlewnej, bydła, produktów hodowlanych, drewna i półproduktów drzewnych, a także zgody na eksport z Niemiec do Polski złomu. Niemcy żądały kontyngentów na większość towarów przemysłowych znajdujących się na liście polskich zakazów przywozu. Wysokość wzajemnych kontyngentów była głównym obiektem sporu między stronami i przedmiotem zabiegów poszczególnych grup nacisku w obu krajach.

4. Obie strony rozważały kwestię wyrażenia zgody na tranzyt przez własne terytorium.

5. Niemcy domagały się wprowadzenia do traktatu postanowień zezwalających na wjazd, pobyt i osiedlanie obywateli drugiego państwa, co budziło po stronie polskiej obawy przed napływem ludności niemieckiej.

Z zagadnieniami tymi wiązały się rokowania w kwestiach formalności celnych, weterynaryjnych itp.

Zakres porozumienia kilkakrotnie ulegał zmianom. W grę wchodziły trzy odmienne rozwiązania: a) Zawarcie szerokiego traktatu handlowego, który regulowałby całość stosunków gospodarczych Polski i Niemiec; b) Krótkotrwałe *modus vivendi* obejmujące prowizorycznie tylko część zagadnień, które uważano za możliwe do uzgodnienia; c) „Traktat średni” nie rozstrzygający całości problemu, ale za to obowiązujący aż do wypowiedzenia. Taką właśnie była umowa gospodarcza, podpisana w 1930 r.

Stanowisko polskie, wypracowane w toku wewnętrznych procesów decyzyjnych, przekazywano Niemcom różnymi kanałami. Kontakty dyplomatyczne były niezmiernie istotne, zwłaszcza w fazie początkowej. Na tej drodze zostały określone ramy pertraktacji². W marcu 1927 r. A. Zaleski porozumiał się z G. Stresemannem co do wznowienia rokowań. 21 lipca naczelnik Wydziału Zachodniego MSZ J. Lipski i poseł Niemiec w Warszawie U. Rauscher podpisali w Warszawie protokół regulujący prawa wjazdu, pobytu i osiedlenia, które miały być umieszczone w przyszłym traktacie handlowym. Treść porozumienia w znacznym stopniu zabezpieczała Polskę przed napływem ludności niemieckiej, ale sam fakt rozpoczęcia negocjacji właśnie od tego problemu był dużym ustępstwem ze strony polskiej. Kolejnym krokiem po przełamaniu wewnętrznych oporów w Niemczech, były rozmo-

wy Jackowski-Stresemann w Berlinie 16—23 listopada 1927, zakończone podpisaniem tzw. protokołu berlińskiego³. Odnotowano w nim stanowiska obu stron w kwestii kontyngentów i ustalono, że przedmiotem rokowań będzie zawarcie *modus vivendi* w dziedzinach, w których szybkie porozumienie jest możliwe. W wyniku rozmów berlińskich podpisano też umowę drzewną, w której zainteresowane były obie strony. Tadeusz Jackowski, dyrektor departamentu politycznego MSZ, działał jako osobisty przedstawiciel A. Zaleskiego, gdyż jak pisał w liście do posła Olszowskiego w Berlinie wiceminister Knoll, „rozmowy — — przesunęły się od pewnego już czasu, ze zwykłej drogi dyplomatycznej, na drogę bezpośrednich rozmów między obu ministrami spraw zagranicznych”⁴.

Jednocześnie podkreślano wobec Niemców z naciskiem, że Jackowski działa z upoważnienia Piłsudskiego. Tę ostatnią informację potwierdza telegram z dodatkowymi instrukcjami marszałka dla przebywającego już w Berlinie Jackowskiego⁵. Piłsudski dotknął też sprawy traktatu handlowego w rozmowie ze Stresemannem w grudniu 1927 r. Szczegółów jednak nie omawiano⁶.

Od momentu wznowienia negocjacji stroną polską reprezentowała oficjalnie delegacja do rokowań handlowych z Niemcami, na której czele stał mianowany przez prezydenta Rzeczypospolitej pełnomocnik formalnie upoważniony do pertraktacji i zawarcia traktatu. Został nim Juliusz Twardowski, były minister austriacki. W rzeczywistości jego kompetencje bardzo ograniczono. Instrukcja MSZ, którą otrzymał w momencie rozpoczęcia misji — 1 grudnia 1927 — określała ściśle i dosyć wygórowane żądania polskie wobec Niemiec, przy czym nie zostały zakreślone granice własnych ustępstw⁷. Musiał zatem uzgadniać stanowisko z rzeczywistymi ośrodkami dyspozycji, i tak istotnie wyglądała trwająca dwa i pół roku działalność Twardowskiego⁸.

Stanowiska poszczególnych resortów formułowano na najwyższym szczeblu, mimo iż sama delegacja do rokowań handlowych nie była niczym innym jak międzyministerialną komisją złożoną z delegatów ministerstw: Spraw Zagranicznych, Przemysłu i Handlu, Rolnictwa oraz Skarbu⁹. Była jedynie roboczym organem negocjacji z Niemcami, nie powołano jej dla uzgadnia-

³ Archiwum Akt Nowych w Warszawie, zespół MSZ t. 4704, k. 17—21.

⁴ AAN, MSZ t. 46, k. 1—4.

⁵ Tamże, k. 4.

⁶ W. Jędrzejewicz, *Rozmowa Marszałka Piłsudskiego ze Stresemannem w Genewie w 1927 roku*, „Niepodległość” t. X, 1976, s. 139—144.

⁷ AAN, Akta Juliusza Twardowskiego t. 52, k. 18—19. Podobne instrukcje otrzymywał Twardowski także później, od wiceministra A. Wysockiego, a nawet J. Lipskiego. Akta J. Twardowskiego t. 54, k. 15—22; AAN, MSZ t. 4704, k. 89—90, 96—98.

⁸ Posiadał on natomiast bardzo poważne możliwości wywierania wpływu na przebieg, a nawet zakres rokowań. W grudniu 1927 r. nie mogąc uzgodnić treści wąskiego *modus vivendi* zaproponował wbrew wcześniejszym ustaleniom przejście bezpośrednio do rokowań nad traktatem handlowym. Propozycja ta została przyjęta zarówno przez delegację niemiecką jak i przez jego polskich przełożonych. Do kwestii *modus vivendi* już nie powrócono. AAN, Akta J. Twardowskiego t. 54, k. 15—22.

⁹ AAN, Akta J. Twardowskiego t. 52, k. 25.

nia poglądów przed decyzją Rady, bądź Komitetu Ekonomicznego Ministrów. Ze względu na wagę sprawy czynili to sami szefowie resortów, między sobą lub w kontaktach z Twardowskim

Miejsce delegacji w strukturze organów państwowych nie zostało ściśle określone. Formalnie podlegała ona MSZ-owi: do innych resortów zwracano się oficjalnie za pośrednictwem Zaleskiego. W praktyce Twardowski utrzymywał równorzędny kontakt z E. Kwiatkowskim i jego zastępcą F. Dołężalem oraz innymi ministrami. Referentem spraw związanych z rokowaniami był na wszystkich konferencjach ministrów szef resortu przemysłu i handlu.

Wokół oficjalnych organów państwowych koncentrowały się działania zorganizowanych grup nacisku¹⁰.

Rządy pomajowe odziedziczyły dosyć rozbudowany system złożony z ponad 50 komitetów doradczych, przez które grupy nacisku miały zapewniony dostęp do ośrodków dyspozycji¹¹. Do najważniejszych z punktu widzenia niniejszego artykułu należały: Rada Handlowo-Przemysłowa przy ministrze przemysłu i handlu, jej Komitet Celny, Komisja Traktatowa, Centralna Komisja Przywózowa, Państwowa Rada Rolnicza, Komisja Doradczo-Ekonomiczna przy ministrze rolnictwa, Komitet Drzewny. Były to w większości organy kilkudziesięcioosobowe, złożone z przedstawicieli ważniejszych organizacji przemysłowych, kupieckich, rolniczych, izb handlowych itp. Po maju 1926 r. przestały one przeważnie funkcjonować, mimo że oficjalnie ich nie zlikwidowano¹². Powołano natomiast formalnie jedną, a w praktyce trzy komisje opiniodawcze przy prezesie Komitetu Ekonomicznego Ministrów: przemysłową, rolniczą i pracy. Działały one od jesieni 1926 r. do września 1928 r. Ich zadaniem, podobnie jak poprzednich organów, miało być przekazywanie rządowi postulatów i opinii przedstawicieli różnych dziedzin gospodarki. Zgodnie z regulaminem, do zakresu ich kompetencji zaliczono opiniowanie wniosków gospodarczych przedstawianych Komitetowi Ekonomicznemu Ministrów oraz Radzie Ministrów, a także występowanie z własnymi inicjatywami.

Zachowane materiały wymienionych wyżej ciał doradczych pozwalają z dużym prawdopodobieństwem stwierdzić, że w omawianym okresie nie dyskutowały one problemu ewentualnego traktatu handlowego z Niemcami. Ubocznie tylko omawiały niektóre kwestie szczegółowe (cla, politykę węglo-

¹⁰ J. Krasuski (op. cit., s. 415—417) opierając się na jednostronnym oświetleniu A. Wierzbickiego, formułuje tezę o opozycji całego przemysłu polskiego wobec projektowanego porozumienia z Niemcami. Za takim porozumieniem byłoby więc tylko rolnictwo. K. Błażut (op. cit., s. 202 n.) operuje jedynie pojęciem „strony polskiej”. Obaj autorzy obszernie i interesująco przedstawiają natomiast sprzeczności interesów i działania różnych grup w Niemczech, dopatrując się w tym ważnego czynnika wpływającego na przebieg rokowań polsko-niemieckich.

¹¹ AAN, Komitet Ekonomiczny Ministrów [dalej cyt.: KEM] t. 31; Tamże t. 241, *passim*.

¹² Tamże, s. 83; *Sprawozdanie Centralnego Związku Polskiego Przemysłu, Górnictwa, Handlu i Finansów z działalności w roku 1929*, [załącznik do „Przeglądu Gospodarczego” nr 10, 1930, s. 70.

wą itp.)¹³. Zaważył na tym chyba fakt, że rokowania do końca 1928 r. nie doprowadziły do sformułowania konkretnego projektu traktatu.

Nie oznaczało to jednak odcięcia się grupy rządzącej od wpływów z zewnątrz. Co prawda, w liście proponującym Twardowskiemu objęcie funkcji szefa delegacji polskiej, E. Kwiatkowski motywował to jego niezależnością od różnych grup nacisku¹⁴. Jednak niemal natychmiast po wznowieniu rokowań z Niemcami, w grudniu 1927 r., został zorganizowany pod egidą ministra przemysłu i handlu komitet ekspertów — jak ich określono — „prywatnych”. Mieli oni współpracować z oficjalną delegacją. Wiedzę o istnieniu tego całkowicie nieformalnego ciała, jego składzie i działaniu zawdzięczamy notesom Twardowskiego¹⁵.

Komitet zbierał się stosunkowo rzadko. Wiemy o pięciu tylko konferencjach: 14 grudnia 1927, 26 stycznia 1928 oraz 24 stycznia, 29 kwietnia i 26 października 1929. Daty te wskazują, że do „spotkań plenarnych” dochodziło w momentach ożywienia rokowań, zwłaszcza gdy strona niemiecka przedstawiała nowe propozycje. Z większością członków komitetu Twardowski utrzymywał kontakty indywidualne, konsultując z nimi kwestie istotne dla reprezentowanych przez nich organizacji. Lista osób, które uczestniczyły w pracach komitetu przedstawia się jak następuje:

Grupę „Lewiatana” reprezentowali: 1. A. Wierzbicki (naczelnny dyrektor), 2. Cz. Klarner (członek rady, od października 1928 r. prezes Izby Przemysłowo-Handlowej w Warszawie i Związku Izb Przemysłowo-Handlowych), 3. St. J. Okolski (członek zarządu, przewodniczący Komisji Traktatowej i Komitetu Celnego przy ministrze przemysłu i handlu, przedstawiciel przemysłu metalowego), 4. E. Trepka (członek zarządu, dyrektor Związku Zawodowego Wielkiego Przemysłu Chemicznego), 5. R. Battaglia (członek rady, przedstawiciel Centralnego Zarządu Małopolskiego Przemysłu Fabrycznego, prezes Związku Przemysłu Konfekcyjnego), 6. E. Natanson (członek rady, przedstawiciel przemysłu papierniczego i celulozowego), 7. St. Wartalski (dyrektor Naczelnej Rady Zrzeszeń Kupiectwa Polskiego, naczelnny dyrektor Stowarzyszenia Kupców Polskich w Warszawie).

Przedstawicielami innych grup byli: 8. M. Szydłowski (kierownik warszawskiej delegatury Górnośląskiego Związku Przemysłowców Górniczo-Hut-

¹³ AAN, KEM t. 31. 212, 241, 259, 266, 491, *passim*. Komisja Opiniodawcza Przemysłowa dyskutowała w dniach 9 i 16 maja 1928 r. politykę handlową. Tamże, t. 259, k. 15—16; Zbiór zespołów szcztąkowych, Akta K. Świtalskiego t. 72, k. 75—81.

¹⁴ AAN, Akta J. Twardowskiego t. 57, k. 9—10. Twardowski mieszkał stale w Wiedniu i nie był zaangażowany w politykę polską. Nie oznacza to, by był wolny od powiązań z niektórymi grupami kapitału w Polsce. M.in. od 1926 r. wchodził w skład rady nadzorczej Górnośląskich Zjednoczonych Hut „Królewska i Laura” a w 1930 r., jeszcze przed zakończeniem rokowań, powołano go do rady nadzorczej „Huty Pokój” Związki te nie mogły nie mieć znaczenia wobec wyjątkowego zainteresowania przemysłu śląskiego przebiegiem rokowań z Niemcami. Twardowski był w Katowicach i kontaktował się z prezesem Górnośląskiego Związku Przemysłowców G. Willigerem. Tamże t. 54, k. 235, t. 73, k. 59—63, 75.

¹⁵ A. Wierzbicki pisząc o rokowaniach z Niemcami, nie wspomina nic na ten temat, choć w innym miejscu, wśród szeregu ciał doradczych rządu, w których brali udział przedstawiciele „Lewiatana”, wymienia „narady w związku z traktatem handlowym polsko-niemieckim” A. Wierzbicki, *Wspomnienia i dokumenty 1877—1920*, Warszawa 1957, s. 501

nicznych), 9. J. Żychliński (prezes Naczelnej Organizacji Zjednoczonego Przemysłu i Rolnictwa Zachodniej Polski, prezes kartelu cukrowniczego), 10. T. Drzażdżyński (dyrektor i członek zarządu NOZPiRZP, dyrektor Związku Zachodnio-Polskiego Przemysłu Cukrowniczego), 11. W. Wiślicki (prezes Centrali Związku Kupców w Warszawie), 12. J. Stecki (prezes Związku Ziemian), 13. J. Gościcki (sekretarz generalny Związku Polskich Organizacji Rolniczych)¹⁶.

Wszyscy członkowie Komitetu zasiadali w różnych oficjalnych ciałach doradczych wymienionych uprzednio¹⁷. Ze względu na siłę reprezentowanych przez nich organizacji, mogli stanowić razem ośrodek o rozstrzygającym wpływie na kształtowanie opinii „sfer gospodarczych”, ich stanowisko nie było jednak jednolite.

„Lewiatan”, reprezentujący przede wszystkim przemysł przetwórczy centralnej Polski, wyraźnie obawiał się zawarcia traktatu z Niemcami, albowiem musiało to pociągnąć za sobą napływ wytworów niemieckiego przemysłu. Z naciskiem podkreślano korzyści płynące dla polskiej gospodarki z wojny celnej. Na początku listopada 1928 r. przedstawiciele „Lewiatana” A. Wierzbicki, Cz. Klarnier, St. Okolski i B. Herse (prezes Naczelnej Rady Zrzeszeń Kupiectwa Polskiego) w obecności K. Bartla wypowiedzieli się stanowczo przeciwko zawarciu traktatu, który otworzyłby przed Niemcami rynek polski. Domagali się ograniczenia zakresu porozumienia, utrzymania ochrony celnej, przeciwstawiali się przyspieszaniu rokowań¹⁸.

Dążenia te przejawiał przede wszystkim Górnośląski Związek Przemysłowców Górniczo-Hutniczych, reprezentowany w pracach komitetu ekspertów na pozór dosyć słabo, bo jedynie przez M. Szydłowskiego. W rzeczywistości, ta potężna organizacja przemysłu ciężkiego, znajdującego się głównie w rękach niemieckich, była żywotnie zainteresowana szybkim zawarciem traktatu. Już minimalna oferta niemiecka z listopada 1927 r. przyznawała Polsce kontyngent węgla w wysokości 200 tys. ton miesięcznie, co równało się ponad 20% całości polskiego eksportu tego surowca. Proponowany w grudniu 1928 r. kontyngent 350 tys. ton zapewniał Polsce wzrost eksportu

¹⁶ AAN, Akta J. Twardowskiego t. 59, *passim*, t. 57 k. 51. Początkowo przewidywano, że w skład Komitetu wejdą także: A. Falter (dyrektor generalny „Roburu”), S. Ludkiewicz (prezes Państwowego Banku Rolnego), Z. Chrzanowski (przedstawiciel Syndykatu Rolniczego). Dane na temat funkcji poszczególnych osób pochodzą głównie z „Rocznika Informacyjnego o Spółkach Akcyjnych w Polsce”, red. T. Szober, Warszawa 1930. Zostały one uzupełnione informacjami z *Czy wiesz, kto to jest?*, pod red. St. Łoży, Warszawa 1938 oraz z wielu monografií z zakresu historii gospodarczej.

¹⁷ Większość wchodziła w skład parlamentu RP i była po 1928 r. czynna w BBWR.

¹⁸ *Rozmowy Pana Premiera Kazimierza Bartla z przemysłowcami*. cz. I, Warszawa 1929, s. 15, 23, 34, 45. Por. także A. Wierzbicki, *Wytoczne przyszłego traktatu handlowego polsko-niemieckiego*, Warszawa 1929, *passim*.

„Przegląd Gospodarczy” wprowadził stałą niemal rubrykę „Perspektywy rokowań gospodarczych polsko-niemieckich”. Niedługo przed wspomnianym wyżej spotkaniem z Bartlem ubolewano w niej, że „rząd polski czyni całkowitą tajemnicę z przebiegu rokowań i opinia publiczna zmuszona jest czerpać informacje o tej sprawie tylko z prasy niemieckiej” (nr 20 z 15 października 1928, s. 1013). W grudniu odnotowano już zmianę na lepsze.

węgla o blisko jedną trzecią¹⁹. Ponadto hutnictwo miało otrzymać dostawy złomu z Niemiec.

Centralną postacią w Górnośląskim Związku Przemysłowców był jego dyrektor naczelny P. Geisenheimer, od 1926 r. — jako jedyny przedstawiciel kapitału niemieckiego — członek Komisji Opiniodawczej Przemysłowej²⁰. W listopadzie 1927 r. Geisenheimer zeznał przed Sądem Marszałkowskim w sprawie W. Korfantego, że uczestniczy w bardzo dyskretnych misjach w sprawie zawarcia układu handlowego z Niemcami. Z kontekstu wynika, że prosił go o to rząd polski²¹. Listy Geisenheimera do Twardowskiego z lat 1929—1930 zawierają szereg cennych, ściśle poufnych informacji, uzyskanych za pośrednictwem osób trzecich w Auswärtiges Amt. Pozwalały one stronie polskiej prawidłowo rozumieć niemiecką taktykę rokowań i niewątpliwie ułatwiały negocjacje²². Nie można wykluczyć, zważywszy silne tarcia wewnątrzniemieckie, że te przecieki były celowo sterowane przez niemieckie MSZ, ale nie zmienia to w niczym wymowy postawy Geisenheimera, który usilnie zabiegał o przyspieszenie zawarcia traktatu. Stałym rozmówcą Twardowskiego był także inny czołowy przedstawiciel Górnego Śląska A. Falter, dyrektor generalny Związku Kopalni Górnośląskich „Robur” (blisko 30% eksportu polskiego węgla). Na wspomnianym spotkaniu z Bartlem 1 listopada 1928 Falter powiedział o traktacie z Niemcami: „Stwierdzić muszę, że jestem jego gorącym zwolennikiem, jakkolwiek widzę, że zostanę osamotniony w dzisiejszym gronie i słowa moje nie będą popularne — Traktat z Niemcami, ograniczający wywóz produktów rolnych i węgla z Polski do Niemiec, jest dla Polski nie do przyjęcia. Przyszłą, że szeroki traktat handlowy, bez żadnych ograniczeń przyniosłby dla Polski początkowo zwiększenie deficytu bilansu handlowego, jednak jestem pewien, że byłby to okres przejściowy, po pokonaniu którego weszlibyśmy na drogę zdrowego, trwałego rozwoju gospodarczego, rozwoju produkcji zdrowej i naturalnej, poświęcając cieplarniane hodowanie niektórych przemysłów, których trwale przy życiu utrzymać nie możemy”²³. Było to stanowisko nie do przyjęcia dla „Lewiatana”.

W obliczu tego sporu zachwiała się wewnętrzna spójność Naczelnej Organizacji Zjednoczonego Przemysłu i Rolnictwa Zachodniej Polski. Została ona utworzona w styczniu 1927 r., dla zrównoważenia wpływów „Lewiatana”, i objęła, obok Górnośląskiego Związku Przemysłowców Górniczo-Hutniczych, rolnictwo oraz przemysł Wielkopolski i Pomorza (głównie cukrowniczy). Atrakcyjność traktatu z Niemcami wiązała się dla nich przede wszystkim z rozwojem eksportu rolnego, a to napotykało na największe opory po

¹⁹ AAN, MSZ t. 4704, k. 17—21; Tamże, Akta J. Twardowskiego t. 54, k. 23. Dane dotyczące eksportu węgla w latach 1927—1928 por. *Mały Rocznik Statystyczny 1939*, Warszawa 1939, s. 187.

²⁰ Por. A. Wierzbicki, *Fragmenty wspomnień*, „Najnowsze Dzieje Polski 1914—1939” t. X, 1966, s. 234.

²¹ Z. Landau, B. Skrzyszewska, *Wojciech Korfanty przed Sądem Marszałkowskim. Dokumenty*, Katowice 1964, s. 53 n.

²² AAN, Akta J. Twardowskiego t. 54, k. 115, 196 n., 236—239; Tamże t. 56, k. 97 n. Informacje te Geisenheimer przekazywał także E. Kwiatkowskiemu i J. Lipskiemu.

²³ *Rozmowy Pana Premiera*, s. 26.

stronie niemieckiej. Dla przemysłu i handlu tych terenów wzrost konkurencji niemieckiej mógł być jeszcze groźniejszy, nie mówiąc już o właściwych dzielnicom zachodnim obawach przed napływem ludności niemieckiej. Przywódcy wielkopolskiego odłamu Naczelnej Organizacji — J. Żychliński i T. Drzażdżyński — zachowali co prawda dyplomatyczne milczenie, ale inny przedstawiciel tej dzielnicy C. Ratajski stwierdził bez osłonek: „Polska w zawarciu umowy handlowej z Niemcami ma tylko interes polityczny — tj. ażeby wobec zagranicy nie uchodziła za burzyciela stosunków ekonomicznych Europy; gospodarczego interesu nie widzę, choćby dlatego, że nasze nadwyżki eksportowe — poza węglem, którego Niemcy nie pragną, są nikłe — — W Zachodniej Polsce, która w głównej mierze rozporządza materiałem eksportowym, nie odczuwa się zgoła tendencji do zawarcia traktatu polsko-niemieckiego za każdą cenę. Rolnictwo, jedynie zainteresowane eksportem (bydła, trzody, cukru), czeka cierpliwie, dopóki Niemcy nie zaproponują warunków możliwych do dyskusji i liczy się z tym, że przy nastrojach politycznych w Niemczech w stosunku do Polski, będzie na to trzeba czekać jeszcze czas dłuższy”²⁴.

Uwagi te wyrażały stanowisko całego polskiego rolnictwa. Zarówno w trakcie rokowań, jak i po ich zakończeniu, podkreślano wielokrotnie, że ten właśnie dział gospodarki był teoretycznie najbardziej zainteresowany dojściem do skutku porozumienia z Niemcami. Oczekiwano bowiem w takim wypadku istotnego zwiększenia eksportu produktów polskiej hodowli. Polskie postulaty w tej dziedzinie napotykały jednak na najsilniejszy opór w Niemczech, gdzie traktatowi z Polską przeciwstawiły się, i to skutecznie, głównie grupy nacisku pruskiego rolnictwa²⁵. Już 13 lutego 1928 przedstawiciele organizacji rolniczych oświadczyli min. Niezabytowskiemu, że „rolnictwo polskie zainteresowane jest w zawarciu traktatu handlowego pomiędzy Polską a Niemcami o tyle tylko, o ile traktat ten da istotne ułatwienia dla eksportu naszych produktów rolniczych na rynku niemieckim — — Rolnictwo polskie jest stanowczo przeciwne zawieraniu umowy handlowej z Niemcami, o ile umowa ta nie będzie dawała należytego zadośćuczynienia postulatom rolnictwa polskiego”. W swej odpowiedzi min. rolnictwa potwierdził, że „rolnicy są w Polsce głównym elementem, w interesie którego leży zawarcie traktatu handlowego z Niemcami, stanowią oni 2/3 społeczeństwa polskiego i głos ich musi być przez rząd wysłuchany. Gdyby oni nie widzieli interesu zawarcia traktatu handlowego z Niemcami, któż w Polsce będzie traktatu tego orędownikiem”. Wielkości ewentualnego eksportu trzody chlewnej do Niemiec, które padały w czasie tego spotkania, czterokrotnie przewyższały ówczesne oferty niemieckie. Takie postulaty z pewnością nie ułatwiały zawarcia traktatu²⁶.

²⁴ Tamże, s. 20.

²⁵ Związany z nimi przewodniczący delegacji niemieckiej do rokowań handlowych z Polską min. A. Hermes stosował z powodzeniem taktkę przewlekania rozmów. Por. J. Krauski, op. cit., s. 420—424.

²⁶ AAN, Akta J. Twardowskiego t. 61, k. 13, wycinek z „Epoki” z 14 lutego 1928. Wycinek ten Twardowski umieścił w teczce zatytułowanej „Czarna Księga”, poświęconej trudnościom w rokowaniach, obok wycinków z głosami polityków niemieckich, zwalczających porozumienie gospodarcze z Polską.

Na przełomie 1927 i 1928 r. pogorszyły się perspektywy pomyślnego zakończenia negocjacji. Po upadku koncepcji *modus vivendi*²⁷, która wydawała się w miarę realistyczna, w Polsce zapanował pogląd, że szybkie zawarcie porozumienia jest mało prawdopodobne. W efekcie, nie krępowano się nadmiernie przypuszczalną reakcją Niemiec na kolejne posunięcia polskie. Należało do nich nowe rozporządzenie prezydenta o granicach państwa z 27 grudnia 1927 r., uchwalone przez Radę Ministrów na wniosek MSW. Przepis ten pozwalał władzom administracyjnym zabronić cudzoziemcom lub osobom prawnym, w których większość kapitału lub zarządu były cudzoziemskie, posiadania i użytkowania nieruchomości, wykonywania handlu i przemysłu oraz prowadzenia robót w pasie granicznym o szerokości co najmniej 30 km. Obejmowało to m.in. ogromną większość Górnego Śląska²⁸. W odpowiedzi na ostrą reakcję niemiecką Zaleski tłumaczył się później, że decyzję tę podjęto w czasie jego choroby, z inicjatywy Składkowskiego, i dopiero później zorientował się w sprzeczności zachodzącej między tymi rozporządzeniami, a polsko-niemieckim protokołem osiedleńczym z 21 lipca 1927 r.²⁹. Zaleski rzeczywiście nie brał udziału w posiedzeniu Rady Ministrów, ale sprawa była doskonale znana MSZ-owi, który spowodował znaczne złagodzenie pierwotnego projektu. Mimo to trzeba było ponownie znowelizować to rozporządzenie, gwarantując stosowanie w przyszłości protokołu osiedleńczego. Nastąpiło to w marcu 1928 r.³⁰.

Drugim polskim posunięciem, które wywołało poważne napięcia w stosunkach z Niemcami, była waloryzacja tabeli celnej, w związku z ujemnym bilansem handlowym Polski. Działania te niewątpliwie wiązały się z pertraktacjami o traktat handlowy. Podkreśla to protokół z posiedzenia Rady Ministrów 25 stycznia 1928 r. Po referatach ministrów: skarbu oraz przemysłu i handlu postanowiono podwyższyć wszystkie stawki celne o 30—35%. Decyzję tę zmieniono 3 lutego (w międzyczasie pertraktacje z Niemcami utknęły w martwym punkcie). Cła wywozowe utrzymano bez zmian, natomiast przywozowe zwiększono o 72 lub 36%, przy czym znaczna część towarów importowych z Niemiec została obciążona najwyższym cłem³¹. Oznaczało o zaostrzenie konfrontacji. Tego samego dnia Twardowski w liście do Zaleskiego ostrzegwał, że brak reakcji rządu polskiego na niemieckie dezyderaty w sprawie pasa granicznego i waloryzacji cel grozi przerwaniem rokowań. Skarżył się także na brak informacji o tych działaniach rządu³².

W następnych miesiącach nastąpiło jeszcze większe usztywnienie stanowiska polskiego MSZ, na skutek dalszego poruszania przez Niemcy kwestii osiedleńczej, uregulowanej w protokole z lipca 1927 r., który na Wierzbowej uważano za poważne ustępstwo, nadal nie zrekompensovane przez partnera.

²⁷ Por. wyżej przyp. 8.

²⁸ AAN, Prezydium Rady Ministrów [dalej cyt.: PRM] t. 40, k. 163 nn: protokół 36 posiedzenia Rady Ministrów z 6 grudnia 1927 r.

²⁹ J. Krasuski, op. cit., s. 409 n.

³⁰ AAN, PRM t. 40: protokół 3 posiedzenia Rady Ministrów z 2 marca 1928.

³¹ AAN, PRM t. 41, k. 195 nn: protokół 3 posiedzenia Rady Ministrów z 25 stycznia 1928; tamże, k. 526 nn: protokół 4 posiedzenia Rady Ministrów z 3 lutego 1928; AAN, MSZ t. 704, k. 168.

³² AAN, Akta J. Twardowskiego, t. 53, k. 2—4.

Na tym tle doszło do wyraźnego konfliktu między Twardowskim a jego mocodawcami, przy czym sprawa ta wykazała ograniczone kompetencje szefa polskiej delegacji. W tzw. protokole wiedeńskim z 13 kwietnia 1928 Twardowski zgodził się na kompromis, który przewidywał omówienie początkowo sprawy osiedleńczej, ale dalszy bieg rokowań nie miał być uzależniony od wyników tych rozmów.

Ustępstwa Twardowskiego wzbudziły zastrzeżenia MSZ-u. W czasie narady 21 kwietnia K. Bartel, A. Zaleski, E. Kwiatkowski, G. Czechowicz, K. Niezabytowski, F. Doleżał i J. Lipski wysłuchali dosyć gwałtownego przemówienia Twardowskiego, który postawił m.in. kardynalne, jak to określił, pytanie: „Czy Rząd pragnie traktatu z Niemcami, czy go sobie obecnie nie życzy? Tylko ze ścisłą, jednolitą dyrektywą całego Rządu i w absolutnej harmonii z Rządem mogę nad rozpoczętym dziełem traktatu handlowego polsko-niemieckiego dalej pracować”. W pierwszej wersji zdanie to miało zamienny ciąg dalszy: „ale nie mogę nadal nadstawiać pleców moich dla staczania na nich walk resortowych”. Wystąpienie zakończył prośbą, „aby minister spraw zagranicznych, jako czynnik rokowań międzynarodowych, raczył ustalić, że taktyka rokowań należy wyłącznie do mnie”. Nie znamy przebiegu dyskusji, która potem nastąpiła. Z notatek Twardowskiego wynika, że jako „stoprocentowy zwolennik traktatu z Niemcami” zadeklarował się E. Kwiatkowski. Zebrani odłożyli decyzję do posiedzenia Rady Ministrów w dniu 25 kwietnia³³. Protokół tego posiedzenia nie zawiera żadnej wzmianki na temat rokowań polsko-niemieckich³⁴. Potwierdza to adnotacje Twardowskiego, że sprawę rozstrzygnięto przed posiedzeniem gabinetu w ścisłym gronie ministrów, prawdopodobnie pod nieobecność Twardowskiego. W rozmowie z Bartlem groził on w tym czasie dymisją³⁵. Z przebiegu dalszych wydarzeń wynika, że stanowisko MSZ-u zostało jednak całkowicie utrzymane, co pociągnęło za sobą długotrwały spór proceduralny z Niemcami. Protokołu wiedeńskiego oficjalnie nie odrzucono. Umożliwiło to Twardowskiemu zachowanie twarzy³⁶.

Rokowania wznowiono, z ponad czteromiesięcznym opóźnieniem, 10 września 1928 r. W polskich sferach rządowych dominowały nadal nastroje sceptyczne. K. Bartel przez niemal cały 1928 rok unikał pełnomocnika rządu i ani razu nie znalazł czasu, by go przyjąć. 13 września oświadczył przypadkowo spotkanemu Twardowskiemu: „A więc Pan znowu z Niem-

³³ AAN, Akta J. Twardowskiego t. 53, k. 15—22; Tamże 65, k. 5 n.

³⁴ AAN, PRM t. 44, k. 112 nn.: protokół 12 posiedzenia Rady Ministrów z 25 kwietnia 1928. Znamienne, że na tym właśnie posiedzeniu Rada Ministrów odłożyła *ad acta* wniosek MSZ o odznaczenie J. Twardowskiego Komandorią z Gwiazdą Orderu Polonia Restituta.

³⁵ AAN, Akta J. Twardowskiego t. 65, k. 5 n. Pewne jest, że w rozstrzygnięciu tego sporu nie mógł brać udziału Piłsudski, który od ataku apoplektycznego z 18 kwietnia 1928 nie uczestniczył w pracach rządu. Por. W. Jędrzejewicz, *Kronika życia Józefa Piłsudskiego 1867—1935 t. II*, Londyn 1977, s. 305 n.

³⁶ AAN, MSZ t. 4703, k. 35—47. W prasie ukazał się oficjalny komunikat informujący, że Rada Ministrów w dniu 25 kwietnia 1928 r. wysłuchała sprawozdania J. Twardowskiego z przebiegu rokowań i postanowiła zwrócić się do strony niemieckiej o dodatkowe wyjaśnienia. Była to fikcja mająca wytłumaczyć Niemcom okoliczności zwrotu w stanowisku delegacji polskiej. Por. np. „Przegląd Gospodarczy” 1928, nr 9, s. 427.

cami się rozprawia? — — Mówię Panu nic z tego nie będzie, przecież oni nie mogą zawierać! Zobaczysz Pan”³⁷. W miesiąc później Zaleski stwierdził: „Odroczenie rokowań uważałbym dla nas w chwili obecnej za raczej korzystne — — Mnie się przynajmniej zdaje, że mógłby Pan powiedzieć Niemcom, gdyby znowu powrócili bez jasnej odpowiedzi na nasze podstawowe żądania, zwłaszcza w dziedzinie weterynarii [warunków eksportu trzody — J.H.], że uważamy dalszą rozmowę przed udzieleniem tej kilkakrotnie żądanej odpowiedzi za bezcelową. A wtedy możemy w dodatku opublikować ostatnie nasze noty.” Takie posunięcie oznaczałoby próbę propagandowego zdyskontowania wobec mocarstw negatywnej postawy Niemiec, co z pewnością nie ułatwiłoby dalszych rokowań. Twardowski próbował słabo się opierać wspominając o sygnałach z Niemiec, że za 1—2 miesiące brak mięsa skłoni tamtejszy rząd do uwzględnienia postulatów polskich. Nie mogło to jednak brzmieć przekonywująco³⁸.

Nowy poseł w Berlinie R. Knoll poinformował Zaleskiego 27 listopada, że w rozmowie z Stresemannem nie odniósł wrażenia, by wierzył on w szybki traktat. Ze względu na całość jego polityki zagranicznej, nie odpowiada mu jednak sytuacja beznadziejna i pragnąłby szybkiego zawarcia *modus vivendi*. Knoll proponował odłożyć taką ewentualność na parę miesięcy, aby zostawić sobie wolną rękę do gry w nowej koniunkturze³⁹. Wyciekające stanowisko MSZ wobec rokowań handlowych było, jak się wydaje, dosyć konsekwentne aż do kwietnia 1929 roku.

Podobną konsekwencją mogło się wykazać Ministerstwo Skarbu. Już w marcu 1928 r. Twardowski musiał odierać krytyczne zarzuty Czechowicza, a do gwałtownego zaostrzenia stosunków doszło we wrześniu tego roku. W „Kurierze Porannym” ukazał się artykuł F. Bierkiewicza (pseudonim W. Fabierkiewicza, naczelnika Wydziału Ogólnej Polityki Finansowej Ministerstwa Skarbu), który pesymistycznie oceniał perspektywy rokowań z Niemcami. Twardowski zarzucił Fabierkiewiczowi „sabotowanie traktatu handlowego z Niemcami” oraz „naruszenie tajemnicy służbowej”. Sprawa ta ciągnęła się ponad rok i została polubownie załatwiona już po objęciu teki skarbu przez I. Matuszewskiego⁴⁰.

Sprzeczne były poglądy ministrów przemysłu i handlu oraz rolnictwa. W maju 1928 r. Kwiatkowski przedstawił Komitetowi Ekonomicznemu Ministrów szereg wniosków w sprawie stopniowej naprawy bilansu handlowego. Rozpatrywał w nich m.in. wariant, w którym „MSZ podejmie niezwłocznie kroki celem wyjaśnienia, czy i w jakich rozmiarach traktat handlowy polsko-niemiecki może być zawarty w ciągu 1—2 miesięcy. W razie ustalenia, iż nie ma możliwości zmiany metody negocjacji” Kwiatkowski proponował „wprowadzenie w życie cel maksymalnych w stosunku do towarów pochodzących z Niemiec od 1 sierpnia rb.” Groziło to całkowitym zerwa-

³⁷ AAN. Akta J. Twardowskiego t. 59, k. 54; Tamże 65, k. 19—21.

³⁸ AAN, MSZ t. 4703, k. 60; streszczenie rozmowy Zaleski-Twardowski z 11 października 1928.

³⁹ Tamże, k. 331.

⁴⁰ AAN. Akta J. Twardowskiego t. 53, k. 57—59; Tamże t. 55, k. 5, 93; Tamże t. 58, k. 27; Tamże t. 65, k. 4.

niem rokowań, przeciwko czemu zaprotestował K. Niezabytowski. „Uważając zaostrenie wojny celnej z Niemcami za środek dla rozwoju rolnictwa wybitnie szkodliwy, a dla bilansu handlowego również niebezpieczny, Ministerstwo Rolnictwa wypowiada się przeciwko stosowaniu cel maksymalnych w stosunku do Niemiec”⁴¹. Zarówno wcześniejsze deklaracje, jak i późniejsza postawa Kwiatkowskiego wydają się wskazywać, że przy pomocy radykalnych środków pragnął on przyspieszyć rokowania, a zapytanie, czy istnieją możliwości zmiany metody negocjacji, nie było wolne od elementów krytyki pod adresem MSZ-u. Musiało być to szczególnie wyraźne w okresie, gdy MSZ wdał się w długotrwały spór na temat nawet nie treści, ale procedury rokowań.

Przełom w rokowaniach zaczął rysować się jesienią 1928 r. Warszawę odwiedził 8—12 listopada przedstawiciel Reichsverband der Deutschen Industrie N. Caro. Rozmawiał on m.in. z I. Mościckim, K. Bartlem, A. Zalesskim, E. Kwiatkowskim, i J. Twardowskim. Z notatek tego ostatniego wynika, że Caro nie wykluczał znacznych ustępstw na rzecz Polski w dziedzinie importu produktów hodowlanych i węgla. Poszukiwał także możliwości kompromisu w zakresie kontygentów przemysłowych. Według źródeł niemieckich rozmowcy Caro dążyli do przyspieszenia rokowań⁴².

Wydaje się, że ta wizyta otworzyła perspektywę dalszego prowadzenia rokowań na dwóch frontach: z oficjalną delegacją niemiecką, która pod przewodnictwem A. Hermesa starała się przewlekać negocjacje, a także z przedstawicielami przemysłu niemieckiego oraz berlińskiego MSZ-u. Oczekiwano, że właśnie tą drogą uda się doprowadzić do korzystnego dla Polski traktatu. W grudniu 1928 r., a więc po rozmowach z Caro, Bartel nawiązał ścisłe kontakty z Twardowskim i żywo interesował się przebiegiem rokowań⁴³.

Sprzyjającą sytuację wykorzystał Kwiatkowski. Z jego inicjatywy Rada Ministrów omówiła 22 stycznia 1929 r. stan rokowań z Niemcami, czego już od wielu miesięcy domagał się Twardowski⁴⁴. W posiedzeniu brał udział Piłsudski⁴⁵. W obszernym referacie Kwiatkowski przedstawił genezę i skutki zatargu gospodarczego z Niemcami oraz przebieg rokowań. „Obecnie — twierdził — można mieć nadzieję, z uwagi na nacisk niemieckich sfer przemysłowych, które wyraźnie tracą na wojnie celnej, na zawarcie traktatu tzw. „średniego”, co z punktu widzenia interesów polskich byłoby pożądane, choć wojna celna miała i dodatnie skutki”. Wedle przybliżonych obliczeń dałoby to wzrost polskiego eksportu o około 500 mln zł, niemieckiego o 500—600 mln zł⁴⁶, ale spadłby import do Polski z innych państw poza Niemcami. Głosów wyraźnie przeciwnych zawarciu traktatu nie było. Minister skarbu skorygował powyższe przybliżone obliczenie, choć protokół nie podaje

⁴¹ AAN, KEM t. 456, k. 26, 31 (posiedzenie 31 maja 1928).

⁴² Por. J. Krasuski, op. cit., s. 417; AAN, Akta J. Twardowskiego t. 59, k. 208 nn

⁴³ AAN, Akta J. Twardowskiego t. 65, k. 21.

⁴⁴ AAN, PRM t. 46, k. 97—102: protokół 3 posiedzenia Rady Ministrów z 22 stycznia 1929. Por. też K. Błahut, op. cit., s. 203.

⁴⁵ Zdarzyło się to dopiero po raz drugi od kwietnia 1928 r

⁴⁶ Ok. 20% całości polskiego eksportu w 1928 r. i 2% eksportu Niemiec (*Mały Rocznik Statystyczny 1939*, s. 162 n.)

w jaki sposób. Niezabytowski postulował niewiązanie się sztywnym kontyngentem wywozu trzody i mięsa, co wobec postawy Niemiec było nierealne. Zaleski stwierdził, że ponieważ względy polityczne nie zmuszają do zawarcia traktatu, należy kierować się względami ekonomicznymi. Pilsudski, w obszernej wypowiedzi, oświadczył, że nie jest przeciwny zawarciu traktatu średniego, z zastrzeżeniem utrzymania ochrony przemysłu krajowego.

Rada Ministrów nie podjęła żadnych nowych decyzji i pozornie nic się nie zmieniło⁴⁷. Nadchodzące miesiące przyniosły jednak odczuwalny wzrost nastrojów optymistycznych. Szereg alternatywnych ofert wysuwanych w lutym 1928 r. przez Caro, a w marcu przez przedstawiciela Auswärtiges Amt K. von Rittera, traktowano jako nieoficjalne propozycje, przedstawiane w ten sposób ze względu na silne opory wewnątrzniemieckie. Mimo że rokowania z Hermesem były zablokowane, odczytywano to jako dalsze ustępstwa ze strony Niemiec. Pod koniec marca delegacja polska, podsumowując wyniki rozmów z Ritterem i Rauscherem, odnotowała znaczny postęp. Rozstrzygnięte wydawały się wszystkie sprawy związane z eksportem węgla, a w dziedzinie hodowli uzyskano kontyngent 364 tys. sztuk trzody chlewnej⁴⁸ (z progresją 78 tys. szt. rocznie) oraz nieograniczony jej przywóz przez porty morskie⁴⁹.

Z zapisków premiera K. Świtalskiego wynika, że w tej sytuacji spodziewano się szybkiego zawarcia traktatu handlowego. Wypowiadał się za tym już nie tylko Kwiatkowski, ale i Zaleski⁵⁰.

Widoczna jest wyraźna korelacja między zmianą stanowiska sfer rządowych i opinią „Lewiatana”. Niestety, skąpe notatki Twardowskiego nie pozwalają na wyjaśnienie mechanizmu tych powiązań. Już w styczniu 1929 r. Wierzbicki wyraźnie odszedł od dotychczasowego negatywnego stanowiska. W przeddzień posiedzenia Rady Ministrów, 21 stycznia, pozytywnie ocenił postęp rokowań, w trzy dni później podobne stanowisko zajął komitet ekspertów. W następnych miesiącach mamy informacje tylko o dopracowywaniu kwestii węglowych. Natomiast ukoronowaniem tej reorientacji było posiedzenie ekspertów 29 kwietnia, a więc w przeddzień wznowienia rokowań z Niemcami. Na posiedzeniu tym Wierzbicki oświadczył: „Widzę, że ramy traktatu są możliwie korzystnie nastawione”⁵¹.

Tym większym szokiem był dla strony polskiej przebieg spotkania obu delegacji w dniu 30 kwietnia. Okazało się, że Hermes nie przyjmuje do wiadomości ustępstw poczynionych przez Caro, Rittera i Rauschera ponawiając swoje propozycje, odrzucone przez Twardowskiego już w grudniu 1928 roku. Nastąpiła bardzo ostra wymiana zdań i 1 maja rokowania zostały zerwane.

Gwałtowny zwrot w rokowaniach z Niemcami ujawnił kilka interesujących cech mechanizmu podejmowania decyzji w tym okresie. Bardzo wyraźnie zarysowała się drugorzędna rola premiera Świtalskiego w kwestiach między-

⁴⁷ AAN, Akta J. Twardowskiego t. 59, k. 6 n.

⁴⁸ Około 28% ogółu eksportu polskiej trzody w 1928 r. (38% eksportu w 1929 r.; *Maly Rocznik Statystyczny 1939*, s. 176).

⁴⁹ AAN, Akta J. Twardowskiego t. 54, k. 57–61.

⁵⁰ AAN, Akta K. Świtalskiego t. 70, k. 47 n.

⁵¹ AAN, Akta J. Twardowskiego t. 59, k. 3–9, 31.

narodowych, a także — z uwagi na rozpatrywaną sprawę — gospodarczych. Świeżo postawiony na czele rządu, został przy okazji poinformowany 19 kwietnia przez R. Knolla o zasadach polityki w stosunku do Niemiec. „Nie umiał mi Knoll od razu wskazać, w jaki sposób można by dobrze informować się o polityce zagranicznej. Nie widzi w Ministerstwie Spraw Zagranicznych ani jednego człowieka, któryby mógł mnie w całości zagadnień orientować” — zanotował Świtalski⁵². Niezależnie od tego, czy ocena Knolla była trafna, jest niewątpliwe, że August Zaleski takim człowiekiem być nie chciał. O zwrocie, który się dokonał w rokowaniach, poinformował Świtalskiego dopiero 7 maja, a już pięć dni wcześniej polecił Knollowi złożenie w Auswärtiges Amt oświadczenia, że dalsze prowadzenie rokowań w tych warunkach nie jest możliwe⁵³. Doprowadziło to 3 maja do osobliwej sytuacji, gdy Świtalski zawiadomił Piłsudskiego, że w najbliższym czasie można spodziewać się sfinalizowania umowy handlowej z Niemcami. Marszałek uspokoił go, że do tego nie dojdzie⁵⁴.

Przebieg wydarzeń ujawnił, że polskie ośrodki decyzyjne nie tylko mylnie oceniały sytuację, ale także nie dysponowały alternatywną koncepcją. MSZ zaczął więc szukać wyjścia we wzmożeniu nacisku na Niemcy, mimo że nie orientowano się, jakie to może pociągnąć za sobą konsekwencje. Była to swoista „ucieczka do przodu”. Zaleski interesował się 7 maja, „czy Kwiatkowski mógłby w razie zerwania rokowań wprowadzić cla maksymalne”. Odpowiedź była pozytywna, choć ten ostatni proponował przy tym znieść reglamentację, by ewentualnie mieć jeszcze tę broń do wygrania⁵⁵. Mimo monitów posła Knolla, Warszawa nie była w stanie wysłać mu instrukcji w obliczu czekającej go rozmowy ze Stresemannem. Uznano co prawda jednomyślnie, że należy domagać się potwierdzenia wszystkich wcześniejszych ustępstw Niemiec, ale nie były jasne środki, które można w tym celu zastosować. Projekt instrukcji, przygotowany w MSZ i przyjęty przez Kwiatkowskiego, stwierdzał, że dalsze przeciąganie rokowań jest nie do przyjęcia i przewidywał w takim wypadku rozwiązanie delegacji polskiej oraz wprowadzenie cel maksymalnych⁵⁶. Zakwestionował to Matuszewski, który uznał, że bez zbadania skutków nie można podjąć takiej decyzji, bo choć Polska ma ujemny bilans handlowy z Niemcami (argument na rzecz cel), to nie wiadomo, jak ich środki odwetowe odbiją się na polskim eksporcie i kredycie. Sytuacji nie zmieniło także posiedzenie czterech zainteresowanych ministrów pod przewodnictwem Świtalskiego, które odbyło się 29 maja. Postanowiono tylko, że Kwiatkowski i Niezabytowski opracują wspólną opinię, która miała być rozpatrywana 15 czerwca⁵⁷. Zniecierpliwiony Knoll domagał się od Wysockiego uzgodnienia stanowisk i jasnych wytycznych⁵⁸.

⁵² AAN, Akta K. Świtalskiego t. 70, k. 15.

⁵³ AAN, Akta J. Twardowskiego t. 54, k. 142—166; Tamże, Akta K. Świtalskiego t. 70, k. 47 n.

⁵⁴ AAN, Akta K. Świtalskiego t. 70, k. 66.

⁵⁵ AAN, Tamże, k. 74, 77.

⁵⁶ AAN, Akta J. Twardowskiego t. 54, k. 206—212.

⁵⁷ Tamże, k. 218 n., 228.

⁵⁸ Tamże, k. 230—232. Zdaniem Knolla było konieczne, aby przed dalszymi rokowaniami „Rada Ministrów zajęła ostateczne i obowiązujące stanowisko w sprawie naszej taktyki i aby zdecydowała ona czy i kiedy skłonni jesteśmy traktat zawrzeć i ratyfikować,

Ostatecznie jednak niemieckie mechanizmy decyzyjne okazały się szybsze. Auswärtiges Amt oświadczył 7 czerwca, że przyjmuje wcześniejsze porozumienia za podstawę dalszych rokowań. Ich wznowienia jednak strona niemiecka ciągle odmawiała⁵⁹. Kolejna narada ministrów, której przewodniczył zastępujący Świtalskiego F. Składkowski, odbyła się 3 sierpnia. Załeski, silnie popierany przez Knolla, opowiedział się za zastosowaniem ostrych środków z zerwaniem rokowań i wprowadzeniem cel maksymalnych włącznie, bowiem „przez sposób w jaki Niemcy zwlekają z rokowaniami handlowymi, zaczyna cierpieć *prestige* Polski na zewnątrz”. Poseł w Berlinie domagał się szybkiego sfinalizowania traktatu, „bo dopiero po jego zawarciu można myśleć o akcji politycznej na terenie niemieckim”. Naciskowi MSZ-u, płynącemu z pobudek politycznych, opierał się Kwiatkowski, który proponował zajęcie stanowiska wyczekującego. Matuszewski w ogóle nie życzył sobie zawarcia traktatu. Po krótkim *résuné* Składkowskiego postanowiono na razie czekać⁶⁰.

Przesilenie nastąpiło we wrześniu, gdy rząd Rzeszy powierzył prowadzenie dalszych rokowań posłowi Rauscherowi. Oznaczało to porażkę sił przeciwnych traktatowi, a w konsekwencji dymisję A. Hermesa. 21 września Rauscher przedstawił Twardowskiemu propozycję zawężenia traktatu: w zamian za rezygnację przez Polskę z eksportu trzody chlewnej, Niemcy gotowe były wyrzec się obniżenia polskich stawek celnych na artykuły przemysłowe⁶¹. Pozostawiało to stronie polskiej wolną rękę w zakresie ochrony własnej wytwórczości. Zapewne dlatego 25 września konferencja ministrów z udziałem Świtalskiego przeszła do porządku dziennego nad protestami ministra rolnictwa i wypowiedziała się za zawarciem traktatu, nawet bez kontyngentu świń⁶². Ta zaskakująca decyzja pokazała, w jak niewielkim stopniu uwzględniane były rzeczywiste interesy rolnictwa. Wbrew licznym wcześniejszym deklaracjom oznaczała ona rezygnację ze wszystkich (!) postulatów tego działu gospodarki, poza prawem tranzytu produktów rolniczo-hodowlanych przez Niemcy. Z innych kontyngentów rolniczych zrezygnowano już wcześniej. Polska miała więc otrzymać kontyngenty węgla i drewna, a jej przemysł gwarancję ochrony. Niemcy korzystałyby głównie z klauzuli największego uprzywilejowania.

Warunki te uległy zmianie, gdyż Rauscher uważał, że Polska bez przyznania kontyngentu trzody nie zawrze traktatu. W październiku zaproponował przywóz do Niemiec 200 tys. świń rocznie, w zamian za określone kontyngenty przemysłowe oraz zgodę na zrzeczenie się prawa likwidacji własności niemieckiej w Polsce. Warunki te po uzgodnieniu z Piłsudskim,

czy i kiedy w razie nie dojścia do porozumienia ze stroną niemiecką skłonni jesteście rokowania zerwać, a w takim wypadku, czy i jakie zastosowalibyśmy sankcje. Przy takim *modus procedendi* wszelkie motywy polityczne, ekonomiczne, finansowe i kredytowe stałyby się właściwym materiałem do pobierania decyzji, nie zaś, jak to ma poniekąd miejsce dotychczas, szeregiem zastrzeżeń do już wydanych i już znajdujących się w wykonaniu instrukcji”. Brzmi to jak echo wcześniejszego o rok wystąpienia Twardowskiego w tej samej sprawie.

⁵⁹ AAN, Akta J. Twardowskiego t. 54, k. 245—248; Tamże, t. 55, k. 1—38.

⁶⁰ Tamże t. 55, k. 45. Por. J. Krasuski, op. cit., s. 424.

⁶¹ Tamże t. 55, k. 50 n.

⁶² Tamże, k. 52.

poparli Zaleski i Kwiatkowski. 15 października zatwierdziła je konferencja ministrów, a wkrótce potem komitet ekspertów „prywatnych”⁶³.

Jeszcze cztery miesiące trwały targi o ostateczny kształt traktatu. Chodziło przede wszystkim o gwarancje odbioru kontyngentu trzody, kwestie weterynaryjne itd.⁶⁴. Nowy premier K. Bartel energicznie naciskał na finalizację rękowań. 3 lutego 1930, gdy głównym problemem było, czy można uznać gwarancję Reichsverband der Deutschen Industrie za wystarczającą, czy też niezbędna jest gwarancja rządu Rzeszy, Bartel we właściwym mu jędrnym stylu oświadczył Twardowskiemu: „To tylko nasz złodziejski naród nie chce zrozumieć wartości moralnej takiej gwarancji. Żeby tylko ten krętacz Kwiatkowski się zgodził, on za każdym razem inaczej mówi! Proszę Pana o traktat do 14.II, potrzebuję go koniecznie [podkreślenie oryginału — J.H.] do tego dnia ze względów politycznych”⁶⁵. Premier pomógł także Twardowskiemu w przelamaniu oporów nowego ministra rolnictwa L. Janty-Pończyńskiego⁶⁶.

Ostateczny tekst umowy gospodarczej, jak nazwano ten traktat, Rada Ministrów akceptowała bez dyskusji na specjalnym posiedzeniu 3 marca 1930 r.⁶⁷ Tuż przed podpisaniem nastąpiło jednak odroczenie przez prezydenta Hindenburga ratyfikacji Umowy Likwidacyjnej z Polską. Mimo to, po trzydniowej zwłoce, dzięki naciskom Knolla i Lipskiego, umowa została podpisana 17 marca. Wyrazili na to zgodę Bartel i Kwiatkowski, po uzyskaniu dodatkowych wyjaśnień od Rauschera⁶⁸.

Początkowe reakcje były dalekie od zachwytu, ale wśród osób związanych z obozem rządownym, w sumie pozytywne. „Gazeta Polska” opublikowała 25 marca optymistyczne wypowiedzi Cz. Klarnera, E. Trepki i W. Wiślickiego. Podkreślając poświęcenie przemysłu ponoszącego koszty zakończenia wojny celnej, domagali się rekompensaty w dziedzinie podatkowej, celnej i kredytowej. Rada „Lewiatana” stwierdziła mimo to na początku kwietnia, że „obecna forma traktatu jest wyrazem tego, że Polska potrafiła rozegrać wojnę celną w sposób dla siebie pomyślny”⁶⁹.

Sytuacja zmieniła się kilka tygodni później, gdy rząd niemiecki w ramach ogólnej polityki protekcjonizmu agrarnego znacznie podwyższył cła na

⁶³ AAN, Akta J. Twardowskiego t. 55, k. 86; Tamże, Akta K. Świtalskiego t. 70, k. 215, 217. Kwestię likwidacji własności niemieckiej włączono do umowy likwidacyjnej, podpisanej 31 października 1929. W dołączonym do niej liście prywatnym Zaleski obiecał, że władze polskie nie będą stosowały prawa pierwokupu wobec kolonistów niemieckich. Piłsudski zgodził się na taką formę, gdyż prawa tego i tak nie stosowano, a w przyszłości inny rząd lub inny minister spraw zagranicznych mógłby, według niego, „wyrzec się” tego listu (!).

⁶⁴ AAN, Akta J. Twardowskiego t. 56, *passim*.

⁶⁵ Tamże t. 59, k. 98. Chodziło prawdopodobnie o wzmocnienie słabej pozycji ostatniego rządu Bartla.

⁶⁶ Tamże, k. 99: „To ja go [Pończyńskiego] zgwałcę — — Od tego przecież jestem”.

⁶⁷ AAN, PRM t. 50, k. 294—498, protokół 4 posiedzenia Rady Ministrów z 3 marca 1930.

⁶⁸ AAN, MSZ 4711, k. 158—163. Por. J. Krasuski, *op. cit.*, s. 428—430. Tekst umowy, [w:] „Monitor Polski” nr 70 z 25 marca 1930, s. 2—11.

⁶⁹ „Gazeta Polska” z 25 marca 1930; „Przegląd Gospodarczy” 1930, s. 253—258, 346—349, 380 n.

towary rolnicze. W ciągu 1930 r. zdarzyło się to jeszcze kilkakrotnie. Strona polska mogła oczywiście w podobny sposób podnieść cła na towary przemysłowe i zrekompensovować poniesione straty. Korzyści wynikające z traktatu ulegały jednak wyraźnie zmniejszeniu. Prasa endecka podjęła gwałtowną kampanię przeciwko ratyfikacji umowy. Problem ten, zwłaszcza na ziemiach zachodnich, eksponowano w czasie wyborów do Sejmu i Senatu jesienią 1930 r.

„Lewiatan” nie skorygował swojego w zasadzie pozytywnego stanowiska. W „Przeglądzie Gospodarczym” pojawiły się co prawda głosy postulujące zmiany w polskiej taryfie celnej lub wznowienie rokowań, ale ostatecznie reprezentanci tej grupy nie przeciwstawiali się wejściu umowy w życie. Ich wypowiedzi były jednak pełne rezerwy. Na posiedzeniu Rady Centralnego Związku 16 lutego 1931 r. Wierzbiński oświadczył, że mimo nieuniknionego napływu konkurencyjnych towarów „nie sprzeciwiamy się ratyfikacji traktatu polsko-niemieckiego, stawiając ponad wszystkim konieczność stwarzania faktów pozytywnych w każdej dziedzinie naszej polityki zagranicznej”⁷⁰. W tym samym czasie J. Hołyński w wypowiedzi prywatnej wręcz spodziewał się szybkiego wypowiedzenia umowy⁷¹.

Reakcja grup rolniczych była początkowo bardzo ostra. Konferencja odbyta 23 i 24 marca 1930 r. w Ministerstwie Rolnictwa uchwaliła, że w nowych warunkach polsko-niemiecka umowa gospodarcza traci całkowicie wartość, dodając przy tym, że wprowadzenie jej w życie bez przywrócenia zachwianej równowagi w stosunkach handlowych byłoby niedopuszczalne⁷². Później, w czasie samej debaty ratyfikacyjnej, tak zdecydowanych głosów negatywnych — w kołach związanych z obozem rządzącym — nie było.

Po upadku rządu Bartla, co nastąpiło w dniu podpisania umowy, przedstawienie jej Sejmowi do ratyfikacji było niemożliwe. Sprawa stała się aktualna pod koniec 1930 r. Grupa rządząca działała zgodnie z instrukcjami nieobecnego Piłsudskiego, który przed wyjazdem na Maderę odbył ze Sławkiem i Zaleskim konferencję na temat polityki zagranicznej⁷³. Wnioski ratyfikacyjne umów gospodarczej i likwidacyjnej omawiano w lutym 1931 r. w Komisjach Spraw Zagranicznych Sejmu i Senatu. Endecy przypuścili ostry atak, oskarżając rząd o działanie na szkodę interesów narodowych w zachodniej Polsce. Wśród zarzutów najczęściej powtarzały się obawy przed zaprzestaniem likwidacji własności niemieckiej i umocnieniem gospodarczym tej mniejszości. Miarą niepewności obozu rządzącego, co do korzyści umowy gospodarczej była odmowa posła — referenta W. Jeszke (BBWR, z Poznańskiego), głosowania za wnioskiem ratyfikacyjnym, który ostatecznie przeszedł w komisji sejmowej jednym głosem. Za zgodą klubu BB referat przejął poseł J. Walewski⁷⁴.

⁷⁰ „Przegląd Gospodarczy” 1930, s. 436—439; A. Wierzbiński, *Wspomnienia i dokumenty* t. II (maszynopis w IH PAN), s. 1599.

⁷¹ AAN, Akta J. Twardowskiego t. 62, k. 28 n.

⁷² AAN, KEM t. 619, k. 2.

⁷³ AAN, Akta K. Świtalskiego t. 71, k. 16. Piłsudski przebywał poza granicami Polski od 15 grudnia 1930 do 29 marca 1931. Por. M. Lepecki, *Z Marszałkiem Piłsudskim na Maderze*, Warszawa 1931.

⁷⁴ „Gazeta Polska” z 25 i 26 lutego 1931; „Kurier Poranny” z 28 lutego 1931; „Kurier Warszawski” z 25 i 26 lutego 1931.

Ferment wewnątrz obozu rządowego nasilił się jeszcze bardziej przed debatą plenarną. Przedstawiciele Poznańskiego i Pomorza, sądząc z notatek marszałka sejmku Świtalskiego, gotowi byli zabiegać o zgodę prezydium klubu na wstrzymanie się od głosu. Świtalskiego szczególnie oburzała dwuznaczna postawa urzędników MSZ (jak ich określa), między innymi T. Lechnickiego, zastępcy naczelnika Wydziału Zachodniego. Dążyli oni do tego, ażeby ratyfikacja umowy gospodarczej przeszła małą liczbą głosów. Marszałek sejmku, a faktycznie lider klubu rządowego, zwrócił się do Sławka by zaprotestował u Zaleskiego przeciw tego rodzaju postępowaniu. Obawiał się, by nie wywołało ono w bloku zwyczajnie „uchylania się od głosowania tych dzielnic, czy też klas, którym ta czy inna ustawa nie dogadza”⁷⁵. Starano się natomiast doprowadzić do zróżnicowania stanowiska innych partii. 3 marca Świtalski zanotował, że „Hołówko nie bardzo czuje swój klub w tej sprawie i chciałby przez podział stanowisk opozycji nie mieć u siebie zbyt wielkiego niezadowolonia, że BB głosował za traktatem”⁷⁶. W kilka dni później do Świtalskiego zgłosili się Składkowski i Hauke-Nowak z pytaniem, czyby nie można odroczyć ratyfikacji umowy gospodarczej z Niemcami. „Odpowiedziałem, że działam według instrukcji Rządu, któremu Komendant miał zostawić wyraźne polecenie, by ratyfikować układ handlowy z Niemcami jak najprędzej — — Sam, oczywiście, jestem właściwie przeciwny umowie gospodarczej, obawiając się penetracji kapitału niemieckiego — — Nie mogę jednak tutaj w jakikolwiek bądź sposób przeciwstawić się intencjom Rządu, ponieważ nie byłem świadkiem rozmowy, jaką Komendant miał odnośnie tych spraw ze Sławkiem i Zaleskim. Składkowski uznał moje argumenty i więcej nie naciskał”⁷⁷.

Ustawę ratyfikacyjną Sejm uchwalił w czasie wielogodzinnego posiedzenia w nocy z 11 na 12 marca 1931 r., głosami BBWR, PPS i mniejszości narodowych. Wniosek popierali ministrowie Zaleski i Prystor podkreślając znaczenie polityczne umowy i konieczność zademonstrowania dobrej woli na arenie międzynarodowej. Przed ostrymi atakami endecji bronił traktatu ks. J. Radziwiłł. Stwierdził co prawda, że „zdaje sobie jasno z tego sprawę, że ratyfikowanie przez nas tej umowy jest czynem być może niezwykłym”, ale obstawał przy jej wartości gospodarczej. Co ciekawe, Radziwiłł bardzo mocno powoływał się na opinię grup rolniczych (J. Gościckiego), „Lewiantana” i Naczelnej Organizacji Przemysłu i Rolnictwa Zachodniej Polski. Jego oświadczenie, że jeszcze przed kilku dniami sprawdzono, że te organizacje nie sprzeciwiają się ratyfikacji, przyjęto jednak z powątpiewaniem⁷⁸.

⁷⁵ AAN, Akta K. Świtalskiego t. 71, k. 116. Zarówno Lechnicki, jak i Jeszke byli „naprawiaczami”. Materiał jest zbyt skąpy, by doszukiwać się w nim potwierdzenia tezy o zorganizowanym działaniu tej grupy. Warto jednak pamiętać, że omawiane wydarzenia miały miejsce zaledwie kilka tygodni po znanych wystąpieniach „naprawiaczy” w związku z debatą sejmową na temat więźniów brzeskich.

⁷⁶ Tamże, k. 119.

⁷⁷ Tamże, k. 120 n.

⁷⁸ *Sprawozdanie stenograficzne z 21 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 11 marca 1931 r.*, s. 95—178. Por. także *Sprawozdanie stenograficzne z 15 posiedzenia Senatu R.P. w dniu 17 marca 1931 r.*, s. 60—91; „Gazeta Polska” z 12 i 13 marca 1931, „Gazeta Warszawska” z 13 marca 1931. W dyskusji nad umową gospodarczą uległa załamaniu so-

Przeforsowanie ustawy ratyfikacyjnej znalazło podsumowanie w rozmowie, którą nazajutrz po powrocie z Madery — 30 marca — odbył Piłsudski ze Świtalskim. „Powiedziałem — zanotował marszałek sejmu — że ratyfikowanie układu handlowego polsko-niemieckiego szło w Sejmie i BB bardzo opornie i z dużą niechęcią. Komendant: »słusznie«. I tu Komendant, ku olbrzymiemu memu zdziwieniu, powiedział mi, że Rząd go nie zrozumiał: »pokrecono«. Komendant chciał tylko ratyfikowania umów likwidacyjnych haskich, a nie umowy gospodarczej z Niemcami.

Gdy powiedział: całe szczęście, że może Niemcy nie będą umowy gospodarczej ratyfikować — Komendant zdawał się przytakiwać tej nadziei.

Pierwszy raz skonstatowałem jak w rzeczy zasadniczej instrukcje Komendanta nie są zupełnie rozumiane, może być wskutek tego, że Komendant bardzo często mówi skrótami, które łatwo generalizować i rozciągać na szerszy zakres zagadnień”⁷⁹.

Wydarzenia z lutego i marca wykazały, w jakim stopniu większość rządowa, a co za tym idzie Sejm jako organ władzy, po 1930 r. ulegały dyrektywom przychodzącym z zewnątrz. Także wśród ścisłego kierownictwa sanacji autorytet Piłsudskiego rozstrzygał bezapalecyjnie w sytuacji, gdy można się było nim posłużyć.

Polska ustawa ratyfikacyjna nie została podpisana przez prezydenta Mościckiego⁸⁰. Zresztą Niemcy i tak nie ratyfikowały umowy gospodarczej. Ponad trzyletnie rokowania nie dały konkretnych efektów i wojna celna w następnych latach jeszcze się nasiliła.

Oczywiście nie sposób na podstawie jednego procesu decyzyjnego formułować zbyt ogólne wnioski. Na kilka spraw warto jednak zwrócić uwagę.

Ważnym aspektem mechanizmu podejmowania decyzji w sprawie traktatu z Niemcami była niewielka rola, jaką odegrały formalne, kolektywne organy rządowe. W protokołach Rady Ministrów, poza omówionymi już rozporządzeniami z przelomu 1927 i 1928 r. można znaleźć tylko kilka punktów istotnych dla przebiegu rokowań. Dyskusja z 22 stycznia 1929 nie zakończyła się, jak już wspomniano, podjęciem konkretnych decyzji. Prezentowane stanowiska, w tym i postulat Piłsudskiego, by unikać umieszczenia w traktacie klauzuli największego uprzywilejowania, nie znalazły następnie odbicia w działalności polskich negocjatorów. Gotowy tekst umowy został przedstawiony do akceptacji rządu na początku marca 1930 r. Zarówno wówczas, jak i w grudniu tego roku, gdy uchwalono projekt ustawy ratyfikacyjnej, nie przeprowadzono żadnej dyskusji⁸¹.

O ile można zrozumieć niewielki udział tak sformalizowanego i wielofunkcyjnego organu jak Rada Ministrów, w rozstrzygnięciu problemu umowy

lidarność ugrupowań wchodzących w skład Centrolewu. PPS głosowała za ratyfikacją, uważając za konieczne podkreślenie pokojowych intencji Polski, pozostałe partie bloku — przeciwko.

⁷⁹ AAN, Akta K. Świtalskiego t. 71, k. 136.

⁸⁰ J. Krasuski, op. cit., s. 433.

⁸¹ AAN, PRM t. 46, k. 97—102: protokół 3 posiedzenia Rady Ministrów z 22 stycznia 1929; tamże t. 50, k. 294 nn.: protokół 4 posiedzenia Rady Ministrów 3 marca 1930; tamże t. 54, k. 3: protokół 20 posiedzenia Rady Ministrów z 12 grudnia 1930; Por. tamże t. 51, k. 20: protokół 6 posiedzenia Rady Ministrów 8 kwietnia 1930.

gospodarczej z Niemcami, to podobna rola Komitetu Ekonomicznego Ministrów musi już budzić zdziwienie. Zgodnie z regulaminem, należało do jego zadań rozpatrywanie spraw dotyczących programu i ogólnych zasad polityki ekonomicznej rządu, a szczególnie polityki celnej, taryfowej, traktatowej itd. KEM winien był rozstrzygać we wszystkich kwestiach natury gospodarczej, które należąc do zakresu działania właściwych ministrów wymagały jednak uzgodnienia z innymi resortami⁸². Tymczasem w latach 1929—1930 sprawa rokowań handlowych z Niemcami ani razu nie stanęła na porządku obrad posiedzeń KEM-u. Omawiano tylko w marcu i maju 1929 r., kwestie węglowe oraz sprawę bilansu handlowego Polski. Prawdopodobnie dopiero w czerwcu 1930 r. rozważano problem wprowadzenia w życie umowy polsko-niemieckiej⁸³.

Rzeczywisty ośrodek dyspozycji w zakresie rokowań z Niemcami pozostawał w cieniu oficjalnych organów władzy. Ośrodkiem tym były narady zainteresowanych ministrów, pod kierunkiem premiera lub jego zastępcy. Brali w nich udział szefowie resortów: przemysłu i handlu, spraw zagranicznych, skarbu i rolnictwa, niekiedy wiceministrowie, a kilkakrotnie także pełnomocnik Twardowski i szef Wydziału Zachodniego MSZ Lipski. W porównaniu ze składem KEM-u było to ciało znacznie pomniejszone, z którego wyeliminowano przedstawicieli kilku resortów (pracy i opieki społecznej, reform rolnych, komunikacji, spraw wewnętrznych, spraw wojskowych i robót publicznych) oraz BGK i Państwowego Banku Rolnego⁸⁴. Co ważniejsze, spotkania te odbywały się całkowicie nieformalnie. O ich wynikach, a nawet samym fakcie ich odbywania się, wiedzieli tylko uczestnicy. Pozwalało to unikać uwzględniania stanowisk innych ośrodków. Sprawy omawiane na posiedzeniach KEM musiały być umieszczane w rozsyłanym wcześniej porządku obrad, były więc znane dużej grupie osób (w tym także niektórym organom doradczym) i często przenikały do prasy.

Wspomniane narady ministrów, mimo braku regulaminu, przypominały posiedzenia gabinetu. W zasadzie starano się uzgodnić stanowisko kompromisowe. Posiedzenie z września 1929 r., w czasie którego większość obecnych przeszła do porządku dziennego nad protestami min. Niezabytowskiego, wykazało jednak, że nieformalne przeciwie narady uznawano za organ rozstrzygający, nawet w sytuacjach konfliktowych. Podjęte wówczas decyzje niezwłocznie zrealizowano, a stanowisko strony polskiej już nazajutrz przekazano Niemcom. Gdyby stosowano regulamin KEM-u, w wypadku sprzeciwu jednego z ministrów sprawa powinna była być w ciągu dwóch tygodni przedłożona Radzie Ministrów. Nic takiego nie nastąpiło. Widocznie również Niezabytowski wolał zaakceptować decyzję większości niż rozszerzać krąg decydentów. Utrzymanie informacji o przebiegu rokowań w kilk osobowym gronie pozwalało jego członkom wywierać relatywnie większy wpływ na podejmowanie decyzji. Być może zresztą minister rolnictwa uwa-

⁸² AAN, MSW t. 9, k. 268—270.

⁸³ AAN, KEM t. 407, 555, 641, *passim*.

⁸⁴ Ministrowie spraw wewnętrznych i reform rolnych wzięli udział tylko w jednej z narad, 15 października 1929.

żał, że nie ma szans na przeforsowanie swoich postulatów⁸⁵. W kwietniu 1928 r. Twardowski popadł w konflikt z niektórymi ministrami. Początkowo zapadła decyzja przekazania sprawy Radzie Ministrów, uniknięto jednak tego, rozstrzygając ją we własnym gronie. Przeszto natomiast od tego momentu zapraszać Twardowskiego na konferencje. Z kilkoma wyjątkami trwało to aż do końca 1929 roku. Nie zaproszono go także na posiedzenie Rady Ministrów 22 stycznia 1929 r., które miało przedyskutować całość stosunków handlowych z Niemcami. Twardowski znalazł się na stałe w gronie uczestników zarówno formalnych jak i nieformalnych narad dopiero, gdy pod koniec 1929 r. rokowania wstąpiły w ostatnią fazę uzgadniania szczegółów⁸⁶.

Wszystkie narady odbywały się przy udziale szefa rządu, choć w omawianych tu sprawach jego rola nie była decydująca⁸⁷. Szczególnie wyraźnie zarysowało się to za premierostwa Świtalskiego. Jednak i Bartel nie wywarł większego wpływu na przebieg rokowań z Niemcami. Do końca 1928 r. sprawa ta nie budziła jego większego zainteresowania. Na początku 1930 r., gdy usilnie zabiegał o przyspieszenie traktatu, nie zdołał doprowadzić do tego w zamierzonym terminie, choć przyczyn przeciągania rokowań należało się doszukiwać wtedy raczej po stronie polskiej.

Ośrodek dyspozycyjny, jakim w danym przypadku była grupa ministrów, działał w sposób dorywczy. Reagowano jedynie na posunięcia strony niemieckiej, a i to nie zawsze sprawnie, jak wykazało np. blisko półtoramiesięczne zamieszanie w maju-czerwcu 1929 r. Przez cały czas brakowało natomiast jasno zakreślonego planu działań polskich lub choćby konsekwentnie wyznaczonej hierarchii celów. Zmieniano ją kilkakrotnie. Początkowo akcentowano przede wszystkim ekonomiczne motywy prowadzonych rokowań, podkreślając głównie interesy polskiego rolnictwa. Stopniowo uwzględniano w coraz większym stopniu dezyderaty różnych grup przemysłowych. Jesienią 1929 r. zaakceptowano nawet projekt traktatu korzystnego dla przemysłu, a całkowicie pomijającego postulaty grup rolniczych. Od połowy 1929 r. coraz częściej o stanowisku strony polskiej decydowały względy polityki zagranicznej. W końcowej fazie — ratyfikacji umowy — grały one już najważniejszą rolę. Przez cały czas nie było jasne, czy celem jest aktywizacja bilansu handlowego Polski, czy może wzrost obrotów z zagranicą przy utrzymaniu dotychczasowego salda.

Najbardziej może osobliwą cechą mechanizmu podejmowania decyzji, było rozstrzyganie wymiernych bądź co bądź kwestii ekonomicznych bez jakiegokolwiek wiarygodnej kalkulacji finansowej. W listopadzie 1928 r., a więc w rok po wznowieniu rokowań, nowy radca handlowy poselstwa w Berlinie

⁸⁵ AAN, Akta J. Twardowskiego t. 55, k. 52—55. Opór następcy Niezabytowskiego — L. Janty-Polczyńskiego — przełamano w lutym 1930 r., także na konferencji ministrów, specjalnie zwołanej w tym celu. Tamże t. 59, k. 99.

⁸⁶ Tamże t. 65, k. 5—28. (memoriał „O trudnościach, z jakimi Pełnomocnik spotkał się ze strony polskiej”). Tamże t. 62, k. 9. W wielu swoich notatkach pełnomocnik rządu określa narady ministrów jako posiedzenia KEM-u. Błąd można wykryć porównując daty tych konferencji z terminami spotkań Komitetu Ekonomicznego.

⁸⁷ W okresie sprawowania funkcji premiera przez Piłsudskiego, do czerwca 1928 r., naradami tymi kierował oczywiście K. Bartel.

Gawroński zwrócił się do min. Kwiatkowskiego z prośbą o dane na temat przewidywanych konsekwencji przyznania Niemcom zniżek celnych i klauzuli największego uprzywilejowania. Okazało się, że danych tych nie ma i dopiero trzeba je opracować. Z notatek Lipskiego wynika, że nie udało się tego dokonać do końca 1928 r.⁸⁸. Z tych materiałów pochodziły prawdopodobnie szacunki przedstawione przez Kwiatkowskiego na Radzie Ministrów w styczniu 1929 r. Ówczesny minister skarbu Czechowicz poddał je w wątpliwość, ale brak jakichkolwiek informacji o prowadzeniu dalszych prac w tym zakresie. W kilka miesięcy później, gdy rozważano możliwość zaostrożenia konfliktu z Niemcami, nowy kierownik resortu skarbu Matuszewski podkreślał, że przed podjęciem decyzji trzeba koniecznie skalkulować jej prawdopodobne konsekwencje. Do końca rokowań nie powoływano się jednak na jakiegokolwiek szacunki, a w czasie debaty ratyfikacyjnej przewidywano wręcz, że skutki umowy będzie można sprawdzić dopiero w praktyce. Tak jest oczywiście zawsze z traktatami handlowymi, zdumiewa jednak brak poważniejszych wysiłków w kierunku obliczenia prawdopodobnych konsekwencji różnych, wysuwanych przez ponad trzy lata, wariantów porozumienia z Niemcami.

Odpowiedzialność za ten stan rzeczy ponosiło w pewnym stopniu Ministerstwo Skarbu. Decydująca faza rokowań przypadła jednak na okres od końca 1928 r., gdy aktywność Czechowicza, ze względu na jego słabą pozycję w polityce wewnętrznej, była bardzo ograniczona. Następca Czechowicza — Matuszewski — nie od razu opanował wszystkie tajniki swojego stanowiska. Równoległe narastała jego rywalizacja z Kwiatkowskim o przejęcie kierownictwa polityki gospodarczej państwa.

Ówczesny minister przemysłu i handlu niewątpliwie w największym stopniu spośród wszystkich członków grupy rządzącej przyczynił się do zawarcia umowy gospodarczej z Niemcami. W pierwszym okresie był jedynym, jak się wydaje, oparciem dla dążącego do porozumienia Twardowskiego. Na początku 1929 roku walnie dopomógł w doprowadzeniu niemal do zawarcia traktatu. Po załamaniu się rozmów zdołał zablokować gwałtowne reakcje MSZ-u, grożące zerwaniem rokowań. W ostatniej fazie, opierał się naciskom politycznym i nawet przeciągał pertraktacje, walcząc nieustępliwie o maksymalne korzyści gospodarcze dla Polski.

Nierozstrzygniętym do końca problemem jest kwestia stosunków między Kwiatkowskim a przemysłowymi grupami nacisku. Niezabytowski praktycznie utożsamiał się z postulatami organizacji reprezentujących interesy rolnictwa, głównie ziemiaństwa. Nie udało się natrafić na ślad jakichkolwiek rozbieżności między stanowiskiem szefa resortu rolnictwa a poglądami organizacji rolniczych. W przypadku Kwiatkowskiego sprawa przedstawiała się inaczej. Główna organizacja kapitalistyczna — „Lewiatan” — odnosiła się do perspektywy zawarcia traktatu wrogo, a potem wyraźnie niechętnie. Gdy zaakceptowany już przez „komitet ekspertów prywatnych” projekt umowy z kwietnia 1929 r. upadł na skutek oporu strony niemieckiej, „Le-

⁸⁸ AAN, MSZ, t. 4703, k. 332—334.

wiatan” natychmiast wykorzystał sytuację dla usztywnienia stanowiska⁸⁹. Dopiero pod koniec 1929 r. jego reprezentanci przestali powtarzać tezę, że Polska może czekać, a stan beztraktatowy w stosunkach z Niemcami tylko ją wzmacnia. Na tym tle postawa Kwiatkowskiego dowodzi, że miarodajne były dla niego nie dezzyderaty grup nacisku, lecz to, jak rozumiał interes państwa⁹⁰. Określenie Kwiatkowskiego, w kontekście rokowań handlowych z Niemcami, jako „przedstawiciela wielkiego przemysłu” jest chyba nieporozumieniem⁹¹. Nie wiemy, niestety, w jaki sposób stanowisko „Lewiatana” ulegało ewolucji. Są wszelkie podstawy do przypuszczenia, że odbyło się to przy udziale ministra przemysłu i handlu. Czynnikiem sprzyjającym, możliwym do wykorzystania, była aktywna działalność przemysłu górnośląskiego na rzecz zawarcia traktatu.

Całość procesów decyzyjnych w związku z polsko-niemieckimi rokowaniami handlowymi wskazuje na znaczenie „Lewiatana” w strukturze politycznej Polski. Wszystkie fazy podejmowania decyzji wymagały minimum uzgodnienia poglądów grupy rządzącej i Centralnego Związku Przemysłu, Górnictwa, Handlu i Finansów, a mianowicie co najmniej uzyskania deklaracji, że „Lewiatan” nie będzie się sprzeciwiał planowanym posunięciom.

K. Błahut w swojej monografii polsko-niemieckich stosunków gospodarczych stwierdził, że okres koniunktury w obu krajach nie sprzyjał postępowi rokowań. Dopiero w latach pogłębiającego się kryzysu ekonomicznego zawarcie traktatu stało się możliwe⁹². Istotnie, wiele wskazuje na to, że czynnik ten odegrał ważną rolę, zwłaszcza w Niemczech, gdzie przyczynił się o uaktywnienia organizacji kapitalistycznych, opowiadających się za finalizacją rokowań. Z drugiej jednak strony, dalsze trwanie kryzysu i związana z tym niemiecka polityka gospodarcza, uniemożliwiły ratyfikację podpisanej już umowy. W Polsce decydujące okazały się dwa momenty: przełamanie na początku 1929 r. oporów stawianych przez „Lewiatana” i zmiana stanowiska polskiego MSZ-u w kilka miesięcy później. Zaleski i jego współpracownicy zaczęli od tego momentu wywierać gwałtowny nacisk w kierunku przyspieszenia rokowań. Wynikało to ze względów prestiżowych, a prawdopodobnie było także odpowiedzią na sukcesy dyplomatyczne Niemiec: plan Younga i ewakuację Nadrenii.

Złożonych procesów decyzyjnych nie można więc wyjaśniać bez uwzględnienia wielu bardzo różnych czynników. W czasie rokowań handlowych z Niemcami nie zabrakło wśród nich także przypadku, zbiegu okoliczności i indywidualnych działań poszczególnych osób. Uzgadnianie treści porozumienia okazało się żmudne i nietatwe. Jednak zdecydować się na całko-

⁸⁹ Por. A. Wierzbicki, *Wytyczne, passim*; Tenże, *Wspomnienia i dokumenty* t. II, s. 1450—1490.

⁹⁰ Rozbieżności między Kwiatkowskim a „Lewiatanem” były uważnie obserwowane przez Niemców. Obawiali się oni, że w razie odejścia Kwiatkowskiego, jego następcą nie oprze się naciskowi Centralnego Związku i szanse zawarcia traktatu zmaleją do zera. Kwiatkowski wykorzystywał te obawy i np. w marcu 1929 r. szantażował rozmówców niemieckich swoim bliskim ustąpieniem. J. Krasuski, op. cit., s. 421 n.

⁹¹ K. Błahut, op. cit., s. 203.

⁹² Tamże, s. 136, 181, 194.

wite zerwanie pertraktacji, choć takie tendencje występowały po obu stronach granicy, było jeszcze trudniej.

Ежи Хальберштадт

ПОЛЬСКО-ГЕРМАНСКИЙ ДОГОВОР ОТ 17 МАРТА 1930 Г.
(КОНКРЕТНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ПРИНИМАНИЯ
ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ ВО II РЕЧИ ПОСПОЛИТОЙ)

Торговые переговоры Польши и Германии 1927—1930 гг., завершившиеся подписанием хозяйственного договора, представляют собой интересный материал для анализа механизма принятия политических решений во II Речи Посполитой. Соответственные правительственные органы (Совет Министров и Экономический комитет министров) сыграли в этом случае незначительную роль. Действительным решающим центром являлись неформальные совещания глав ведомств: промышленности и торговли, иностранных дел, финансов и сельского хозяйства. Председательствовал им премьер-министр или его заместитель. Его роль не была решающей, ему не всегда сообщали о текущем состоянии переговоров. Уполномоченный правительства по торговым переговорам с Германией, Министр Я. Твардовский, был стеснен строгими указаниями, на содержание которых он не имел большого влияния. Под покровительством министра промышленности и торговли был создан неформальный орган, именуемый „комитетом частных экспертов“: представителей Центрального Союза польской промышленности, горной промышленности, торговли и финансов („Левиафан“), Верхнесилезского Союза горнометаллургических фабрикантов, Главной Организации объединенной промышленности и сельского хозяйства Западной Польши, Союза Землевладельцев и Союза польских сельскохозяйственных организаций. Противоречия интересов этих групп находили отражение также и в коллегии министров, влекли за собой отсутствие ясного плана польских действий. Вначале в 1927—1928 гг. — упор ставился прежде всего на экономические мотивы ведущихся переговоров, с подчеркиванием главным образом интересов польского хозяйства. Со временем во все большей мере стали учитывать требования разных промышленных групп. Осенью 1929 г. был одобрен проект договора, выгодного для промышленности, полностью же обходящего постулаты сельскохозяйственных групп. С середины 1929 г. о позиции польской стороны все чаще решали соображения внешней политики. В измеримых экономических вопросах принимались решения без какой-либо достоверной финансовой калькуляции. Предусматривалось прямо, что эффекты договора можно будет проверить лишь на практике.

Ход германско-польских торговых переговоров показывает значение „Левиафана“ в политической структуре Польши того периода. Все фазы выработки решения требовали самое меньшее получения декларации, что „Левиафан“ не будет выступать против намечаемых мероприятий. На этом фоне выделяется позиция министра промышленности и торговли Э. Квятковского, который в наибольшей степени, из всех членов правящей группировки, поспособствовал заключению экономического договора с Германией. Этому способствовала позиция подчиненной германскому капиталу промышленности Верхней Силезии. Вторым переломным моментом явилась смена позиции польского министерства иностранных дел в мае 1929 г. Польская дипломатия, озадаченная неожиданными требованиями Германии, начала тогда по соображениям престижа оказывать стремительный натиск на ускорение переговоров.

Почти сразу же после подписания договора сомнительной стала его ратификация, так как Германия повысила таможенные ставки, уменьшая тем самым выгоды, по-

лученные Польшей. Несмотря на сильное сопротивление правящей группировки, договор все-таки был ратифицирован в марте 1931 г. Как выяснилось потом, это произошло по ошибке. Тогдашний премьер-министр В. Славек и министр иностранных дел А. Залески недопоняли указания, полученные от маршала Ю. Пилсудского перед его отъездом на несколько месяцев за границу. Германия же не ратифицировала договора и таможенная война в последующие годы только еще усилилась.

Jerzy Halbersztadt

LA CONVENTION ÉCONOMIQUE POLONO-ALLEMANDE DU 17 MARS 1930 (CASE-STUDY CONCERNANT LE MÉCANISME DES DÉCISIONS POLITIQUES DANS LA II RÉPUBLIQUE)

Les négociations commerciales de la Pologne et de l'Allemagne des années 1927—1930, qui ont abouti à la signature d'une convention économique, sont un intéressant objet d'analyse pour l'étude du mécanisme des décisions politiques dans la II République. Les organes gouvernementaux appropriés (Conseil des ministres et Comité Economique des ministres) n'ont joué, en ce cas, qu'un rôle peu important. Les véritables commandes se trouvaient aux mains de personnalités qui se rencontraient en réunions informelles; c'étaient les ministres de l'industrie et du commerce, des affaires étrangères, des finances et de l'agriculture. Ces réunions étaient présidées par le Premier Ministre ou son remplaçant. Ceux-ci n'avaient pas de voix décisive et n'étaient pas toujours mis au courant de l'état des pourparlers. Le plénipotentiaire du gouvernement pour les négociations avec l'Allemagne, le ministre J. Twardowski, était gêné par des instructions très strictes dont il ne pouvait changer la teneur. On organisa, sous l'égide du ministre de l'industrie et du commerce, un organisme non-officiel, nommé „Comité d'experts privés” composé des représentants de l'Union centrale de l'industrie polonaise, des Mines, du Commerce et des Finances, de l'Union des Industriels des Mines et des Fonderies de Haute Silésie, de l'Organisation de l'Industrie et de l'Agriculture unifiées en Pologne occidentale, de l'Union des propriétaires fonciers et de l'Union des organisations agricoles polonaises. Les contradictions des intérêts de ces groupements avaient leur répercussion dans le Conseil des Ministres, ce qui ne permettait pas de tracer nettement un plan d'action du côté polonais. Au début — dans les années 1927—28 — les intérêts économiques, ceux surtout de l'agriculture, avaient la priorité dans les négociations. Peu à peu, on commença à mettre en avant les exigences des divers groupements industriels. A l'automne 1929, on adopta le projet d'un traité profitable à l'industrie, qui reléguait les postulats des agriculteurs à l'arrière-plan. A partir de la seconde moitié de l'année 1929 les considérations de politique étrangère décidaient le plus souvent de l'attitude polonaise. Dans les questions économiques, la plupart du temps calculables, on prenait souvent des décisions sans se soucier d'estimations financières. On prévoyait qu'on ne pourrait vérifier les effets du traité que lorsqu'il serait mis en pratique.

L'influence des grands industriels dans la structure politique de la Pologne à cette époque apparaît nettement dans le courant des négociations polono-allemandes. Chaque fois qu'une décision allait être prise, il fallait la faire précéder d'une déclaration de l'Union Centrale de l'Industrie assurant qu'elle n'allait pas contrecarrer l'action projetée. Il faut ici mettre en valeur la position d'E. Kwiatkowski, ministre de l'industrie et du commerce, lequel plus que tout autre membre du gouvernement contribua à finaliser la convention économique avec l'Allemagne. L'industrie de la Haute-Silésie, dominée par les capitaux allemands, fut également l'auxiliaire du traité. Un des moments les plus décisifs fut le changement d'attitude du ministre des affaires étrangères, en mai 1929. La diplomatie polonaise, surprise par les exigences inattendues de l'Allemagne, se mit, pour des raisons de prestige, à forcer l'accélération des pourparlers.

La convention fut signée, mais la ratification devint douteuse, les Allemands ayant augmenté les droits de douane, ce qui diminuait les profits que la Pologne aurait pu tirer du traité. Malgré une forte résistance opposée par le parti au pouvoir, la convention fut cependant ratifiée en mars 1931 — et cela par erreur, comme on le vit plus tard. Le président du Conseil, W. Slawek et le ministre des affaires étrangères, A. Zaleski, auraient mal interprété les directives du maréchal Pilsudski qui s'était rendu pour quelques mois à l'étranger. Quant aux Allemands, ils ne ratifièrent pas la convention et la guerre douanière devint, dans les années suivantes, encore plus acharnée.