

# Roszkowski, Wojciech

---

## Stosunek rządu polskiego do przedsiębiorczości państwowej w latach 1918-1924

---

Przegląd Historyczny 71/3, 515-536

---

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.

## Stosunek rządu polskiego do przedsiębiorczości państwowej w latach 1918—1924

Rola państwa w gospodarce zwiększyła się w latach I wojny światowej, gdy kraje walczące przestawiły się na tory gospodarki wojennej. Ze szczególną siłą zjawisko to wystąpiło w Niemczech, gdzie wprowadzono reglamentację obrotu, system kartkowy i centralną kontrolę produkcji za pośrednictwem agend rządowych. Kiedy w listopadzie 1917 r. w Piotrogradzie zwyciężyła rewolucja proletariacka, jej przywódcy zaczęli wcielać w życie hasła upaństwowienia ziemi, przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych oraz banków. W rok później, po abdykacji Wilhelma II, władzę w Niemczech przejęła socjaldemokracja, inicjując tzw. *Sozialisierungsepoche*. W 1919 r. utworzono republikę rad w Bawarii i na Węgrzech, które zapoczątkowały upaństwowienie gospodarki według wzoru bolszewików rosyjskich. W całej Europie Środkowo-Wschodniej szerokie masy pod przewodnictwem partii socjalistycznych i komunistycznych dążyły do obalenia starego porządku i przejęcia władzy. Dni własności kapitalistycznej wydawały się policzone.

W listopadzie 1918 r. u progu niepodległości stanęła Polska, obarczona spuścizną stuletniej niewoli i rozdarcia przez państwa zaborcze, będąca krajem zacofanym ekonomicznie, zniszczonym przez wojnę i zmuszonym do budowania swej państwowości od podstaw w niezwykle skomplikowanej sytuacji społecznej i międzynarodowej. Polska ugruntowała swój niepodległy byt państwowy zachowując w zasadzie niezmienny ustrój gospodarczy, jaki panował na ziemiach polskich przed I wojną światową. Odpowiedź na pytanie, jak do tego doszło, leży nie tylko w płaszczyźnie samej walki politycznej o władzę w Polsce, zwłaszcza w przełomowych latach 1918—1919, ale również w stosunku poszczególnych rządów polskich pierwszych lat niepodległości do różnorodnych problemów gospodarczej odpowiedzialności państwa.

### TYMCZASOWE RZĄDY LUDOWE DASZYŃSKIEGO I MORACZEWSKIEGO

7 listopada 1918 roku ukonstytuował się w Lublinie Tymczasowy Rząd Ludowy pod przewodnictwem Ignacego Daszyńskiego. W skład tego rządu weszli przedstawiciele Polskiej Partii Socjalistycznej oraz PSL „Wyzwolenie”<sup>1</sup>. W manifestie rządu lubelskiego, opracowanym

<sup>1</sup> Na temat okoliczności powstania rządu lubelskiego por. m.in. A. Próchnik, *Powstanie państwa polskiego*, Warszawa 1939, s. 18 nn.; F. Honowski, *Parlament i rząd w Polsce niepodległej. Rok 1918*, Warszawa 1938; B. Roja, *Legends i fakty*, Warszawa 1932, s. 107 nn.; I. Daszyński, *Pamiętniki t. II*, Kraków 1926, s. 320 nn.; A. Ajnenkiel, *Z dziejów Tymczasowego Rządu Ludowego w Lublinie*, KH 1958, nr 4.

przez Stanisława Thugutta i Tadeusza Hołówkę<sup>2</sup>, zapowiedziano między innymi: „na Sejm Ustawodawczy wniesiemy projekty następujących reform społecznych: — — upaństwowienie kopalń, salin, przemysłu naftowego i dróg komunikacyjnych oraz innych działów przemysłu, gdzie się to da od razu uczynić, udział robotników w administracji tych zakładów przemysłowych, które zostaną od razu upaństwowione”<sup>3</sup>. W intencjach szczerze, hasła te miały również charakter polityczny, chciały przyciągnąć zrewolucjonizowane masy robotnicze i chłopskie, wśród których nacjonalizacja znajdowała żywy oddźwięk, do centralnej władzy rodzącego się państwa polskiego<sup>4</sup>.

Kiedy 10 listopada 1918 roku do Warszawy powrócił z Magdeburga Józef Piłsudski, na ulicach stolicy rozbrajano już żołnierzy niemieckich. Rada Regencyjna przekazała Piłsudskiemu pozory swej władzy; na jego też żądanie, jako Tymczasowego Naczelnika Państwa, ustąpił rząd lubelski. Próba utworzenia przez Daszyńskiego nowego rządu, opartego na szerszej podstawie politycznej, nie powiodła się. Misję tę przejął Jędrzej Moraczewski, lecz i jemu nie udało się sformować gabinetu opartego na szerszej koalicji<sup>5</sup>.

Ostatecznie w skład rządu Moraczewskiego, utworzonego 18 listopada 1918 r., weszło 19 ministrów, w tym 6 socjalistów, 6 ludowców oraz przedstawiciele radykalnej inteligencji i tak zwani „bezpartyjni fachowcy”, z których Jerzy Iwanowski objął resort przemysłu i handlu, Władysław Byrka — skarb, zaś Antoni Minkiewicz — aprowizację.

Od początku polityka rządu Moraczewskiego szła dwiema równoległymi liniami. Z jednej strony odwoływano się do nadrzędnej roli przyszłego Sejmu Ustawodawczego. Dekret Naczelnika Państwa z 14 listopada 1918 roku stwierdzał, iż tylko Sejm będzie mógł przeprowadzić zasadnicze reformy społeczne i gospodarcze<sup>6</sup>. Z drugiej zaś strony, ze względów ogólnogospodarczych i dla uspokojenia żywiołu rewolucyjnego, proponowano reformy.

„Deklaracja Rządu Polskiego” z 20 listopada 1918 roku głosiła: „Zanim Sejm przeprowadzi projekt reform społecznych, — — zanim zdolamy ogłosić opracowane przez nas w tym duchu projekty ustaw, odnoszące się do przymusowego wywłaszczenia większej własności ziemskiej i oddania jej w ręce ludu pracującego pod kontrolą państwa, upaństwowienia kopalń, salin, przemysłu naftowego, dróg komunikacyjnych oraz innych gałęzi przemysłu, gdzie się da od razu uczynić, udziału robotników w administrowaniu upaństwowionych zakładów przemysłowych”.

<sup>2</sup> Notatka G. Dubiela [w:] F. Honowski, op. cit., s. 542.

<sup>3</sup> *Manifest Tymczasowego Rządu Republiki Polskiej z Lublina, 7 listopada 1918*, [w:] E. K. [J. Moraczewski], *Przewrót w Polsce cz. I: Rządy ludowe, Kraków—Warszawa 1919*, s. 109.

<sup>4</sup> A. A. Jnenkiel (op. cit., s. 1030) jest zdania, że „rząd lubelski był rezultatem zrozumienia przez lewicę niepodległościową, iż ośrodek władzy o charakterze przynajmniej zewnętrznie lewicowym pozwoli utrzymać istniejący ustroj społeczno-gospodarczy”. Wydaje się, że są to wnioski zbyt daleko idące. Chodziło tu raczej o zapobieżenie rewolucji oraz o parlamentarny kształt państwa robotniczego. Podsumował to lapidarnie M. Niedziałkowski (*Demokracja parlamentarna w Polsce*, Warszawa 1930, s. 12 n.): „W Lublinie, w dniu 7 listopada 1918 roku zadano cios śmiertelny komunizmowi w Polsce”.

<sup>5</sup> E. K. [J. Moraczewski], op. cit., s. 27 nn.; A. Próchnik, op. cit., s. 26 nn.; Z. Zaremba, *Przewrót listopadowy, 1918 r.*, „Kalendarz Robotniczy PPS 1920”, s. 25 nn.

<sup>6</sup> „Dziennik Praw Państwa Polskiego” 1918, nr 17, poz. 40.

wych — — wprowadzimy niezwłocznie całkowite równouprawnienie wszystkich obywateli bez różnicy wyznania i narodowości, wolność sumienia, słowa, druku, zgromadzeń, pochodów, zrzeszenia, związków zawodowych i strajków oraz 8-godzinny dzień roboczy we wszystkich gałęziach przemysłu, rzemiosła i handlu”<sup>7</sup>.

Tezy te rozwijał minister przemysłu i handlu Jerzy Iwanowski w swym exposé z 20 listopada: „Ministerstwo stosować będzie przy uruchamianiu przemysłu zasadę celowości, drogą zrzeszenia fabryk uzupełniających się wzajemnie i tworzenia z nich zespołów technicznych — — Dla wykonania swych zadań Ministerstwo zamierza: 1. poddanie swej kontroli produkcji przemysłowej i jej rozdziału z pozostawieniem jednak szerokiego pola inicjatywie i przedsiębiorczości prywatnej, a w szczególności kooperatywom przemysłowym — — 2. poddanie jednej idei kierowniczej organizacji pracy w przemyśle — — Rola delegatów robotniczych i innych ciał przedstawicielskich klasy robotniczej polegać będzie na przedstawicielstwie i obronie interesów robotniczych oraz na informowaniu rządu o potrzebach klasy robotniczej. Jednakże jedność pracy w poszczególnych zakładach — — nie może być naruszana przez ingerencję rad robotniczych do administracyjnych zarządzeń kierowników fabrycznych”<sup>8</sup>.

Niezależnie od pobudek taktycznych, w programie rządu Moraczewskiego znalazły się więc postulaty częściowej nacjonalizacji przemysłu oraz kontroli państwa nad inicjatywą prywatną. Odpowiadało to założeniom PPS<sup>9</sup>, która w dziedzinie gospodarczej miała niemały wpływ w rządzie Moraczewskiego. W tym duchu tworzono również państwowe urzędy gospodarcze, ustanowiono zarząd przymusowy nad niektórymi zakładami produkcyjnymi oraz uchwalono sekwestr niektórych artykułów przemysłowych.

Prawica zarzucała rządowi Moraczewskiego, że zagraża istniejącemu porządkowi społecznemu oraz że utrzymuje zbyt bliskie kontakty z Niemcami. 19 listopada Wojciech Korfanty zorganizował przed siedzibą rządu w Warszawie manifestację pod hasłem rządu narodowego. Stosowano przeciwko rządowi sabotaż gospodarczy i polityczny. Pożyczka państwowa nie znalazła nabywców, pobór podatków niemal ustał, politykę zagraniczną Polski zmonopolizował Komitet Narodowy Polski<sup>10</sup>. Z drugiej strony lewica PPS, pod naciskiem zrewolucjonizowanych mas, postulowała zwiększenie roli rad delegatów, skłaniając się ku dyktaturze proletariatu oponowała przeciw zwoływaniu Sejmu, żądała trybunału rewolucyjnego i odebrania siłom reakcji praw demokratycznych<sup>11</sup>. Starcie programów wystąpiło szczególnie ostro podczas warszawskiej konferencji PPS w dniu 1 grudnia 1918 r. oraz na XV Zjeździe PPS w Warszawie 8 grudnia tegoż roku<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> E. K. [J. Moraczewski], op. cit., s. 116; tamże pełny tekst „Deklaracji” s. 112 nn.; por. AAN, PRM Ia, mkf. 20048, k. 333; Załącznik do protokołu z 3 pos. RM w dniu 19 listopada 1918 r.

<sup>8</sup> AAN, PRM Ia, mkf. 20058, k. 357—358; Projekt exposé Ministra Przemysłu i Handlu J. Iwanowskiego zatwierdzony na 4 pos. RM w dniu 20 listopada 1918; por. „Monitor Polski” nr 211, 1918.

<sup>9</sup> Program PPS, Warszawa 1918, s. 1—5; A. Próchnik, *Ku Polsce socjalistycznej*, Warszawa 1936, s. 26 nn.

<sup>10</sup> Z. Zaremba, op. cit., s. 25 nn.

<sup>11</sup> „Robotnik” nr 320 z 28 listopada 1918, nr 324 z 30 listopada 1918.

<sup>12</sup> J. Holzer, *PPS w latach 1917—1919*, Warszawa 1962, s. 223 nn., 231 nn.

Nie było także jedności w sprawach gospodarki państwowej wśród członków rządu. Uspołecznienia produkcji oraz dostępu robotników do zarządzania zakładami domagał się Bronisław Ziemięcki<sup>13</sup>. Podobne stanowisko zajmowali inni socjaliści w rządzie. Nieco bardziej umiarkowanymi etatystami byli Jerzy Iwanowski i Antoni Minkiewicz, natomiast Władysław Byrka na ogół niechętnie odnosił się do projektów nacjonalizacji. Do dyskusji na temat państwowej gospodarki w dziedzinie węgla i ropy doszło na posiedzeniu gabinetu w dniu 19 grudnia 1918 r., kiedy Byrka zaproponował pozostawienie przemysłowi prywatnemu wolnej ręki, zaś Minkiewicz stanął w obronie gospodarki państwa w tych gałęziach produkcji<sup>14</sup>. Trzeba jednak stwierdzić, iż w rządzie Moraczewskiego bardziej liczył się głos ministra przemysłu i handlu, a więc Iwanowskiego, niż kierownika ministerstwa skarbu — Byrki. Większość stanowili socjaliści i inni zwolennicy szerokiej ingerencji państwa w życie gospodarcze.

Przez prawie dwa miesiące rząd Moraczewskiego przesiedział na beczce z prochem, atakowany ze wszystkich stron. Po nieudanym zamachu stanu prawicy z 4/5 stycznia 1919 r. trudności gospodarcze, izolacja gabinetu, nieuznawanie przez państwa zachodnie, jak również uzależnienia pożyczki z banków poznańskich dla skarbu od zmiany rządu<sup>15</sup> doprowadziły do upadku gabinetu. Decyzję podjął Piłsudski. Ustępując, Moraczewski tak scharakteryzował działalność kierowanego przez siebie rządu: „Wszystko — — zrobiliśmy lepiej i prędzej, niżby to był w stanie zrobić jakikolwiek rząd w tych warunkach, w jakich pracowaliśmy i w stosunkowo tak krótkim czasie — — zachowując spokój i zimną krew wobec szalejących przeciw nam ataków zarówno z prawej, jak i z lewej strony”<sup>16</sup>. Wydaje się, że należy przyznać mu rację. Ostatecznie 16 stycznia 1919 r. Piłsudski przyjął dymisję rządu Moraczewskiego i mianował nowy gabinet, utworzony przez Ignacego Paderewskiego.

W ocenie rządu Moraczewskiego, zarówno wśród współczesnych jak i potomnych, zachodzą godne uwagi rozbieżności. Praktycznie cała lewica rewolucyjna PPS oraz komuniści atakowali ten rząd za reformizm i zdradę sprawy robotniczej<sup>17</sup>. Od innych sądów zdecydowanie negatywnych, formułowanych na prawicy i w centrum<sup>18</sup> odbija nieco stanowisko Romana Dmowskiego, który stwierdził z pewną dozą obiektywizmu: „Polska przez jakiś czas jeszcze musi mieć rządy niewyraźne, ani reakcyjne, ani rewolucyjne — — Gdybyśmy rząd stworzyli —

<sup>13</sup> B. Ziemięcki, *Walka o ustawy robotnicze w Polsce*, Warszawa 1924, s. 19 nn.

<sup>14</sup> AAN, PRM Ia, mkf. 20048, k. 657—658; Protokół z 27 pos. RM w dniu 19 grudnia 1918.

<sup>15</sup> Z. Landau, *J. Piłsudski o upadku rządu Moraczewskiego*, KH 1958, nr 4, s. 1151.

<sup>16</sup> E. K. [J. Moraczewski], op. cit., s. 102 nn.

<sup>17</sup> Z. Zaremba, *PPS w Polsce niepodległej 1918—1932*, [w:] *Księga jubileuszowa PPS 1892—1932*, Warszawa 1933, s. 159. Sam Moraczewski („Niepodległość” t. XV, 1937, s. 412) zresztą przyznawał, że udaremniał dążenia rad delegatów do przejmowania zarządu przedsiębiorstw.

<sup>18</sup> W. Witos, *Moje wspomnienia* t. II, Paryż 1964, s. 235; T. Dymowski, *Moich dziesięć lat w Polsce Odrodzonej*, Warszawa 1928, s. 32; Allos, *Koniec legendy*, „Rok Polski” 1918, nr 11—12, s. 679 nn.; [M. Bobrzyński], *Wskreszenie państwa polskiego*, Kraków 1920, s. 21.

przypuścmy ze mną na czele — bylibyśmy Polskę porządnie zarżnęli”<sup>19</sup>. Podobną opinię wydał Aleksander de Rosset, określając Piłsudskiego i Moraczewskiego „ludźmi opatrnościowymi”<sup>20</sup>. Wydaje się, że dość celnie podsumował działalność rządu Moraczewskiego sam Piłsudski: „Obowiązkiem moim — — jest niedopuszczenie do rozlewu krwi bratniej. Lewica w Polsce jest dynamiczna. Gdybym był utworzył rząd inny, oni byliby wyszli na ulicę i rozpoczęłaby się wojna domowa”<sup>21</sup>.

#### PRÓBA ODEJŚCIA OD ETATYZMU W OKRESIE RZĄDU PADEREWSKIEGO

Gabinet Paderewskiego objął władzę 16 stycznia 1919 r. w nader skomplikowanej sytuacji. Dzięki wejściu do rządu przedstawiciele kół zachowawczych Komitet Narodowy Polski w Paryżu 21 stycznia uznał gabinet Paderewskiego za rząd Rzeczypospolitej Polskiej i powiadomił o tym rządu koalicji<sup>22</sup>. W kraju sytuacja gospodarcza zaostrzyła się, gdyż przedsiębiorcy prywatni zwlekali z uruchomieniem zakładów produkcyjnych. Konserwatywne koła polityczne, związane z klasami posiadającymi gotowe były przyjść kapitałowi prywatnemu z pomocą. Z drugiej strony fala rewolucyjna opadała powoli, wobec czego raptowny zwrot w polityce gospodarczej nie był ze względów taktycznych możliwy.

W tej sytuacji wystąpiły rozbieżności w łonie samego rządu, tym bardziej, że obok konserwatystów znaleźli się w nim również członkowie rządów ludowych: ministerstwo pracy i opieki społecznej objął Jerzy Iwanowski, ministrem aprowizacji pozostał Antoni Minkiewicz, zaś robót publicznych — Józef Próchnik. Ton polityce rządowej nadawał jednak premier Paderewski, który już w pierwszych dniach urzędowania pospieszył uspokoić przemysłowców, iż jego rząd nie podejmie kroków w kierunku nacjonalizacji, ponieważ „przemysłowców” — — powstrzymywała oparta na deklaracji poprzedniego rządu obawa konfiskaty fabryk, a w kraju do uprzemysłowienia dążącym dopiero o podobnym kroku mowy być nie może”<sup>23</sup>. Podobnie zdecydowanie odciął się Paderewski od programu poprzedniego rządu w Sejmie: „Krewkie nieco, przedwczesne oświadczenia niektórych członków, dotyczące przewrotowych reform w dziedzinie przemysłu, zatrzwożyły kapitały zagraniczne — — Za działalność pp.ministrów, członków poprzedniego rządu, za ich działalność do 17 stycznia, rząd obecny nie poczuwa się do żadnej odpowiedzialności”<sup>24</sup>.

<sup>19</sup> R. D mowski, *Listy do przyjaciela*, opr. Z. Wasilewski (praca niedrukowana, cyt. za: A. Micewski, *Z geografii politycznej II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1964, s. 98 n.).

<sup>20</sup> Relacja A. de Rosseta, „Niepodległość” t. XVII, 1938, s. 134. Podobne stanowisko zajął też kardynał A. Kakowski, „Niepodległość” t. XV, 1937, s. 241.

<sup>21</sup> Według wspomnień E. Sapiehy opublikowanych w miesięczniku „Polonia” w Nairobi w styczniu 1955. Cyt. za: J. J. Chełstowski, *Styczniowy zamach stanu 1919 roku*, „Dzieje Najnowsze” 1975, nr 3.

<sup>22</sup> F. Tommasini, *Odrodzenie Polski*, Warszawa 1928, s. 15 nn., 19 n.; A. Próchnik, *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej*, Warszawa 1957, s. 46 nn.; [M. Bobrzyński], op. cit., s. 48.

<sup>23</sup> AAN, PRM Ia, mkf. 20049, k. 251: Protokół z 18 pos. RM w dniu 21 stycznia 1919.

<sup>24</sup> „Sprawozdanie stenograficzne” 3/61. Przemówienie Prezydenta Ministrów I. Paderewskiego w Sejmie Ustawodawczym w dniu 20 lutego 1919.

Ministrem skarbu w rządzie Paderewskiego został bankier poznański Józef English, którego zaliczyć można do zwolenników liberalizmu gospodarczego, choć w swoim przemówieniu sejmowym z 20 lutego 1919 r. stwierdził, zgodnie z potrzebami i atmosferą tego okresu, iż „państwo wejść będzie musiało na drogę wielkich inwestycji”<sup>25</sup>.

Tekę ministra przemysłu i handlu objął Kazimierz Hącia, również związany z bankami poznańskimi, postać ciekawa i kontrowersyjna<sup>26</sup>. Przez jednych uważany za etatystę<sup>27</sup>, przez innych za zwolennika liberalizmu<sup>28</sup>, Hącia był praktykiem, prowadzącym politykę odpowiadającą aktualnym potrzebom prywatnych sfer gospodarczych, państwa, a także uwzględniającym postulaty robotnicze. Teoretycznie opowiadał się za wolnym handlem, uważał jednak ingerencję państwa w życie gospodarcze, zwłaszcza w warunkach powojennych, za konieczność<sup>29</sup>. „Jestem daleki od tego — mówił — że wszystkie przedsiębiorstwa muszą być państwowe. Jestem również daleki od tego, ażeby twierdzić, że we wszystkich przedsiębiorstwach państwo musi brać dominujący udział; ale są przedsiębiorstwa, w których państwo musi wziąć udział — — Cała akcja państwa — — głównie dlatego tak niechętnie jest widziana, gdyż umysłowość nasza i przedsiębiorczość — — jest antypaństwowa”<sup>30</sup>. W maju 1919 r. Hącia poparł w Komisji Przemysłowej Sejmu Leona Wasilewskiego, wzywającego rząd do złożenia projektu ustawy w sprawie udziału robotników w zyskach przemysłowych<sup>31</sup>. W miarę rozwoju sytuacji Hącia stawał się jednak coraz ostrożniejszy w wypowiedziach, by na krótko przed swym odejściem z Ministerstwa stwierdzić: „Rząd nie może wszędzie ingerować, bo gdyby to robił, doprowadziłoby to do zupełnie zgubnego etatyzmu”<sup>32</sup>.

Jerzy Iwanowski objął w rządzie Paderewskiego tekę Pracy i Opieki Społecznej. Wprawdzie zapewniał w Sejmie, iż „żadne bolszewickie eksperymenty nie są dla nas groźne”<sup>33</sup>, lecz wykazywał duże zrozumienie dla potrzeb klasy robotniczej i przywiązanie do swych projektów z okresu rządu ludowego. Był na przykład jednym z ministrów, który zaproponował uchwalenie 1 maja jako świątecznego dnia wolnego od pracy<sup>34</sup>. Wraz z Minkiewiczem Iwanowski uczestniczył z ramienia rządu w zjeździe organizacyjnym Związku Robotniczych Stowarzy-

<sup>25</sup> Tamże, 3/82—83. Przemówienie Ministra Skarbu J. Englisha w Sejmie Ustawodawczym w dniu 20 lutego 1919; J. English, *Kartki z podróży do Ameryki*, Gdańsk 1928, s. 89; A. Szymaniak, *Działalność Ministra Skarbu Józefa Englisha*, Warszawa 1976, (maszynopis pracy magisterskiej w Bibliotece SGPiS), s. 11 n.; Z. Landau, *Minister Skarbu Józef English (Próba biografii)*, „Sobótka” 1979, nr 1, s. 37 nn.

<sup>26</sup> Z. Landau, *Kazimierz Hącia (1877—1934)*, PSB t. IX, s. 322 n.

<sup>27</sup> *Archiwum polityczne I. Paderewskiego* t. II, Warszawa 1974, nr 171: List W. Skrzyńskiego do I. Paderewskiego z 23 czerwca 1919.

<sup>28</sup> T. Grabowski, *Rola państwa w gospodarce Polski (1918—1928)*, Warszawa 1967, s. 38.

<sup>29</sup> PRM Ia, mkf. 20049, k. 1062: Protokół z 47 pos. RM w dniu 24 marca 1919.

<sup>30</sup> „Sprawozdanie stenograficzne” 32/20—21: Przemówienie Ministra Przemysłu i Handlu K. Hąci w Sejmie Ustawodawczym w dniu 2 maja 1919.

<sup>31</sup> W. Maliniak, *Demokracja a parlamentarizm*, Warszawa 1919, s. 66.

<sup>32</sup> „Sprawozdanie stenograficzne” 77/88: Przemówienie Ministra Przemysłu i Handlu K. Hąci w Sejmie Ustawodawczym w dniu 17 lipca 1919.

<sup>33</sup> „Sprawozdania stenograficzne” 12/58: Przemówienie Ministra Pracy i Opieki Społecznej J. Iwanowskiego w Sejmie Ustawodawczym w dniu 8 marca 1919.

<sup>34</sup> AAN PRM Ia, mkf. 20050, k. 178: Protokół z 59 pos. RM w dniu 28 kwietnia 1919.

szę Spółdzielczych w dniach 10—11 maja 1919 r. W przemówieniu powitalnym stwierdził, że kooperatywy są powołane do zmiany ustroju społecznego. Zapewnił zjazd o poparciu rządu dla spółdzielni robotniczych i zakończył okrzykiem: „Pierwszemu zjazdowi kooperatyw robotniczych — cześć!”<sup>35</sup>. Wydaje się, iż było w tym coś więcej niż zwykła chęć zdobycia popularności wśród mas robotniczych.

5 kwietnia 1919 r. na miejsce Englicha przyszedł do Ministerstwa Skarbu Stanisław Karpiński. Uznawał on brak kapitału za jedną z głównych trudności w odbudowie państwa, a słabość polskiego kapitału finansowego za szczególną przeszkodę w oparciu banku emisyjnego na zasadach prywatnej spółki akcyjnej<sup>36</sup>. Pomimo to był on na ogół zwolennikiem liberalizmu gospodarczego, a gospodarce państwowej przeciwstawił się wyraźnie w Sejmie: „Każdy nasz zamiar w kierunku wzięcia w ręce państwa, w ręce rządu, przedsiębiorstw, bądź to przemysłowych, bądź to handlowych, sprowadzi dla skarbu minus, tylko minus”<sup>37</sup>. Wypowiadał się również za jak najszerzym rozwojem spółdzielczości, której zasada „ingerencję państwa stawia na drugim planie” i odciąża państwo „od niepotrzebnej roboty”<sup>38</sup>.

Powyzsza krótka charakterystyka poglądów niektórych ministrów gospodarczych tłumaczy nieuniknione kontrowersje w sprawach polityki przemysłowej rządu. Już 21 stycznia 1919 r. Hącia zaproponował przejęcie przez państwo części udziałów w zakładach żyrardowskich, które chciał prowadzić „z pewnym współudziałem — oprócz prywatnego kapitału i rządu — także pracowników zapoczątkowując wzorowo socjalizację w pewnym stopniu fabryk”. Paderewski zaprotestował znanymi już argumentami o powściągliwości kapitału prywatnego wobec groźby nacjonalizacji<sup>39</sup>. Rozbieżności w łonie rządu dotyczyły także kwestii robotniczej. O ile Iwanowski starał się występować w interesie mas robotniczych, zwłaszcza bezrobotnych, o tyle minister spraw wewnętrznych Stanisław Wojciechowski sądził, że wystąpienia tego rodzaju zaogniają tylko sytuację<sup>40</sup>.

10 marca Hącia przedłożył wniosek o udzielenie jego Ministerstwu kredytu na prowadzenie zakładów znajdujących się pod zarządem państwowym. W dyskusji, jaka się wywiązała, Wojciechowski podkreślił, iż jedynym celem zarządu winno być uruchomienie przedsiębiorstw, a nie przejmowanie przez państwo zobowiązań przemysłowców. Również wiceminister skarbu Byrka opowiedział się przeciw zarządowi przymusowemu, strasząc perspektywą procesów o odszkodowania<sup>41</sup>. Kiedy w kwietniu 1919 r. Iwanowski wystąpił z propozycją pokrywania ze

<sup>35</sup> H. Janowicz [J. Hempel], *Spółdzielczość robotnicza w Polsce*, Warszawa 1922, s. 8.

<sup>36</sup> „Sprawozdania stenograficzne” 40/8—12: Przemówienie Ministra Skarbu S. Karpińskiego w Sejmie Ustawodawczym w dniu 22 maja 1919; „Druki Sejmove. Okres Sejmu Ustawodawczego”, nr 473; S. Karpiński, *Pamiętnik dziesięciolecia 1915—1924*, Warszawa 1931, s. 213 n., 336.

<sup>37</sup> „Sprawozdania stenograficzne” 47/6—7: Przemówienie Ministra Skarbu S. Karpińskiego w Sejmie Ustawodawczym w dniu 6 czerwca 1919.

<sup>38</sup> AAN, PRM, Ia, mkf. 20052, k. 332: Przemówienie Ministra Skarbu S. Karpińskiego na obradach ankiety międzydzielnicowej nad projektem ustawy o spółdzielniach w dniu 16 czerwca 1919.

<sup>39</sup> AAN, PRM Ia, mkf. 20049, k. 251: Protokół z 18 pos. RM w dniu 21 stycznia 1919.

<sup>40</sup> Tamże, k. 260—261: Protokół z 19 pos. RM w dniu 22 stycznia 1919.

<sup>41</sup> Tamże, k. 978: Protokół z 43 pos. RM w dniu 10 marca 1919.



skarbu strat przedsiębiorstw prywatnych, co mogło zachęcić do uruchomienia zakładów, spotkał się z ostrą odmową Karpińskiego<sup>42</sup>. Mimo to, 6 maja 1919 r. większość ministrów wypowiedziała się za potrzebą ujęcia przez państwo inicjatywy w uruchomieniu przemysłu<sup>43</sup>. Najbardziej konsekwentnym przeciwnikiem etatyzmu pozostawał Karpiński. W trakcie dyskusji nad kwestią współdziałania państwa w konsorcjum gazociągowym, jedynie on oponował przeciw tego rodzaju bezpośredniej ingerencji państwa w gospodarkę w obawie przed zmniejszeniem przez to zysków, które mogłaby w tych samych warunkach osiągnąć inicjatywa prywatna. Reszta ministrów poparła wniosek<sup>44</sup>.

Z dyskusji tych wyłaniał się stopniowo program polityki gospodarczej rządu. Planowa nacjonalizacja upadła przez zaniechanie — projektów poprzedniego gabinetu Moraczewskiego po prostu nie podjęto. Pozostawała jednak otwarta sprawa programu pozytywnego, na który zgodziłaby się większość członków rządu. Założenie tego programu przedstawiono na Radzie Ministrów w dniu 6 czerwca 1919 r. w formie opracowania „W sprawie uruchomienia przemysłu polskiego” wraz z załącznikiem: „W sprawie programu zamówień rządowych” oraz poufnym referatem: „Zasady polityki przemysłowej R.P.”. Autorami tych dokumentów byli: Kazimierz Hącia i szef sekcji w jego Ministerstwie Czesław Klarnier. Na wstępie stwierdzono tam, że „odbudowy przemysłu dokona społeczeństwo drogą inicjatywy prywatnej, jedynie do tego powołanej, a nie czynniki rządowe. Oczywiście w niczym to nie zmniejsza obowiązków rządu polskiego, jakie na nim muszą ciążyć, jako na głównym rzeczniku życia gospodarczego państwa, zwłaszcza w tych niezwykłych warunkach, w jakich się rodzi polska państwowość — — Dziś, gdy chwilowo zamarła inicjatywa prywatna — — na szalę musi być rzucony atut o charakterze ogólnopaństwowym — szeroki program zamówień rządowych”<sup>45</sup>. Jak widać, na miejsce hasła nacjonalizacji wprowadzono postulaty pośredniej ingerencji państwa. Zmiana w programie nie była tak gwałtowna, jak mogło się wydawać na pierwszy rzut oka. Ani bowiem w programie gabinetu Moraczewskiego nie zapowiadano pełnej nacjonalizacji, a inicjatywie prywatnej zostawiono szerokie pole działania, ani też obecnie nie zrezygnowano zupełnie z udziału państwa w gospodarce. Zmiana miała charakter ewolucyjny i polegała na zahamowaniu bezpośredniego udziału na rzecz oddziaływania pośredniego. Program postulował dalej pomoc finansową dla przemysłu, powiązaną z odszkodowaniami wojennymi oraz realizację reform społecznych, „które zyskały prawo obywatelstwa na zachodzie” dla „osłabienia wywrotowej polityki skrajnych żywiołów”<sup>46</sup>. Dla realizacji zapowiedzianej pomocy finansowej dla przemysłu proponowano utworzenie wielkiej, rządowej instytucji kredytowej pod nazwą Banku Przemysłu Polskiego. Pośrednictwo tego rodzaju miało zapobiec „niebezpiecznemu etatyzmowi”, by rząd i ministerstwa nie stały się jednostkami handlowymi. Udział państwa w przedsiębiorstwach produk-

<sup>42</sup> Tamże, mkf 20050, k. 179—180: Protokół z 59 pos. RM w dniu 28 kwietnia 1919.

<sup>43</sup> Tamże, k. 238: Protokół z 64 pos. RM w dniu 6 maja 1919.

<sup>44</sup> Tamże, k. 479: Protokół z 75 pos. RM w dniu 27 maja 1919.

<sup>45</sup> Tamże, mkf. 20050, k. 632: W sprawie uruchomienia przemysłu polskiego. Załącznik do protokołu z 81 pos. RM w dniu 6 czerwca 1919.

<sup>46</sup> Tamże, k. 634—635.

cyjnych miał się ograniczać do uczestnictwa Banku Przemysłu Polskiego w kapitale akcyjnym zakładów<sup>47</sup>. Tezy te członkowie rządu przyjęli bez sprzeciwu, jedynie Karpiński jeszcze raz podkreślił, że państwo nie może należycie spełniać roli przedsiębiorcy, gdyż nie „opiera przemysłu na zdrowej kalkulacji”<sup>48</sup>.

Tymczasem sytuacja w kraju zmieniła się. Parlamentarnie nastawieni socjaliści opanowali rady delegatów. Przewaga sejmowej prawicy i centrum — niechętnych radykalnym reformom, wzrosła jeszcze w połowie 1919 r. po wyborach dodatkowych w pozostałych okręgach Królestwa, Wielkopolsce i na Śląsku Cieszyńskim<sup>49</sup>. W tych warunkach program Hąci, sprowadzający się do pośredniego wpływu na produkcję oraz reglamentacji obrotu, stał się zbyt radykalny.

Rozbieżności w łonie rządu objawiły się ponownie już 27 czerwca, kiedy nie tylko Byrka opowiedział się w imieniu Ministerstwa Skarbu przeciwko udziałowi państwa w przedsiębiorstwach produkcyjnych, ale również prowadzący pod nieobecność Paderewskiego prace rządu Wojciechowski wyraził dezaprobatę dla projektu subwencjonowania drobnego przemysłu prywatnego<sup>50</sup>.

Naciski i ataki z ław sejmowych nie ustawały. Przedmiotem ich stał się przede wszystkim Jerzy Iwanowski, ponieważ w jego Ministerstwie szczególną rolę odgrywała lewica<sup>51</sup>. Wkrótce też Iwanowski musiał ustąpić ze stanowiska. Zarzuty sprzyjania siłom rewolucyjnym dotknęły także Ministerstwo Robót Publicznych, w związku z czym z końcem lipca 1919 r. odszedł Józef Próchnik<sup>52</sup>. 31 lipca 1919 r. Karpińskiego zastąpił Leon Biliński, były minister skarbu austro-węgierski. Opowiadał się on za podporządkowaniem skarbowi niektórych gałęzi gospodarki, na przykład przemysłu naftowego, głównie ze względów fiskalnych i z austriackiej tradycji skarbowej. Poza tym był konserwatystą, a w kwestii organizacji przemysłu prywatnego i państwowego orientował się dość słabo<sup>53</sup>. 12 sierpnia na miejsce Hąci przyszedł do Ministerstwa Przemysłu i Handlu Ignacy Szczeniowski, który jednak na tym stanowisku niczym nadzwyczajnym się nie upamiętnił<sup>54</sup>. Wreszcie 30 września 1919 r. ustąpił z rządu ostatni członek gabinetu Moraczewskiego, minister aprowizacji Antoni Minkiewicz.

Zmiany w rządzie spowodowały dalsze przesunięcie się akcentów w polityce przemysłowej. O projekcie Hąci szybko zapomniano, a na plan pierwszy wysunęła się doraźna pomoc w formie kredytów państwowych. Od czasu do czasu w wystąpieniach członków rządu pojawiały się jeszcze elementy etatystyczne, jak na przykład w projekcie

<sup>47</sup> Tamże, k. 639—644: Zasady polityki przemysłowej R.P. Poufny załącznik do protokołu z 81 pos. RM w dniu 6 czerwca 1919.

<sup>48</sup> Tamże, k. 629—630: Protokół z 81 pos. RM w dniu 6 czerwca 1919.

<sup>49</sup> A. Próchnik, *Pierwsze piętnastolecie*, s. 57.

<sup>50</sup> AAN, PRM Ia, mkf. 20060, k. 792, 815 nn.: Protokół z 89 pos. RM w dniu 27 czerwca 1919.

<sup>51</sup> Referentem Ministerstwa był m.in. A. Warszawski-Warski, który nawoływał do walki z „burżuazyjną dziczą w Sejmie”. Pracował tam również T. Żarski, działacz lewicy PPS, B. Ziemięcki, A. Pragier i inni działacze socjalistyczni i komunistyczni. „Sprawozdania stenograficzne” 71/39: Przemówienie p. ks. Z. Kaczyńskiego w Sejmie Ustawodawczym w dniu 17 lipca 1919.

<sup>52</sup> Tamże, 71/76: Przemówienie p. J. Bryła w Sejmie Ustawodawczym w dniu 17 lipca 1919; A. Próchnik, *Pierwsze piętnastolecie*, s. 68.

<sup>53</sup> L. Biliński, *Wspomnienia i dokumenty t. II*, Warszawa 1925, s. 249 nn.

<sup>54</sup> Tamże, s. 248, 251.

ustawy o organizacji technicznej odbudowy wsi, miast i miasteczek wniesionym do Sejmu przez ministra robót publicznych Tadeusza Jasionowskiego 29 listopada 1919 r.<sup>55</sup>, lecz ogólny ton wypowiedzi rządowych świadczył o tym, iż zwyciężyło przekonanie o wyższości gospodarki prywatnej, a projekty zawierające postulaty rozszerzenia bezpośredniego udziału państwa w produkcji straciły szansę realizacji. Charakterystyczna dla tej ewolucji stanowiska rządu była zmiana brzmienia artykułu o własności w rządowych projektach konstytucyjnych. O ile w maju 1919 r. zgadzano się, iż „prawo własności może ulec ustawowemu ograniczeniu, gdy tego wymagają względy użyteczności publicznej oraz gdy własność nadmiernie w jednych rękach skupiona staje się zaprzeczeniem prawa powszechnego do własności”<sup>56</sup>, o tyle w listopadzie, po odejściu ostatnich członków rządów ludowych, stwierdzono, że „wywłaszczenie całkowite lub częściowe jest dopuszczalne tylko ze względu na pożytek ogółu w przypadkach przez ustawę wskazanych oraz w sposób tamże podany i wymaga wypłaty słusznego odszkodowania”<sup>57</sup>.

Pozycję Paderewskiego podważył Naczelnik Państwa, niechętny mu jako rywalowi wygrywanemu przez pravicę. Również z samego gabinetu Paderewskiego prowadzono przeciw niemu grę polityczną. Celował w tym Biliński<sup>58</sup>. 27 listopada 1919 r. rząd Paderewskiego podał się do dymisji, zaś on sam otrzymał misję utworzenia nowego gabinetu. Ponieważ próby skompletowania drugiego rządu zakończyły się fiaskiem, 9 grudnia Paderewski złożył urząd, zaś desygnowany przez Konwent Seniorów na premiera Leopold Skulski sformował 13 grudnia 1919 r. nowy rząd półparlamentarny oparty o centrum.

#### OKRES ETATYZMU WOJENNEGO

Rząd Skulskiego podjął urzędowanie w obliczu nasilających się działań wojennych na wschodzie. Wojna stawiała przed rządem zwiększone zadania, szczególnie w dziedzinie zaopatrzenia wojska oraz związanej z tym reglamentacji obrotu. W tej sytuacji Skulski dość ostrożnie kreślił linie wytyczne programu rządowego w dziedzinie przemysłu: „Rozumiejąc i oceniając — — należyście wartość, jaką dla pobudzenia na nowo życia ekonomicznego przedstawi inicjatywa prywatna, rząd nie może mieć na celu krępowania jej zbędnymi utrudnieniami i pragnie, żeby każda inicjatywa taka rozwijać się mogła swobodnie, jednakże w ramach tych ograniczeń, które anormalność naszej sytuacji czyni niezbędnymi. Dotychczas tą koniecznością podyktowana ingerencja państwa w życie gospodarce nie była dostatecznie jednolita. Specjalna uwaga poświęcona będzie nadaniu w przyszłości urzędowi państwowym większej sprawności”<sup>59</sup>. Program Skulskiego zapowiadał

<sup>55</sup> A. Wierzbicki, *Wspomnienia i dokumenty (1877—1930)*, Warszawa 1957, s. 506—522.

<sup>56</sup> AAN, PRM Ia, mkf. 20050, k. 227: Protokół z 63 pos. RM w dniu 3 maja 1919.

<sup>57</sup> AAN, PRM Ia, mkf. 20052, k. 176: Załącznik do protokołu ze 119 pos. RM w dniu 1 listopada 1919.

<sup>58</sup> M. Rataj, *Pamiętniki*, Warszawa 1965, s. 58 n.; L. Biliński, op. cit., s. 307 nn.

<sup>59</sup> „Sprawozdania stenograficzne” 105/13: Przemówienie programowe Prezydenta RM L. Skulskiego w Sejmie Ustawodawczym w dniu 18 grudnia 1919.

dalej rozgraniczenie kompetencji ministerstw, ukrócenie łapownictwa i nadużyć urzędniczych oraz realizację pozostającej na papierze ustawy z 18 lipca 1919 r. o pomocy finansowej państwa dla przedsiębiorców prywatnych<sup>60</sup>.

Ministrem skarbu w rządzie Skulskiego został Władysław Grabski. Był on w zasadzie przeciwnikiem gospodarki państwowej. Stwierdzał, że etatyzm, który po wojnie przyjął się w wielu krajach, nigdzie nie dał dobrych rezultatów, zaś w Polsce „mocno się zdyskredytował”. Główną przyczynę tego stanu rzeczy widział Grabski w słabości i przekupności urzędników. Ze względów ogólnogospodarczych opowiadał się wprawdzie za pozostawieniem w ręku państwa lasów i kolei, a ze względów fiskalnych — monopoli skarbowych, lecz uważał, iż „etatyzm nie jest tą formą organizacji życia publicznego, któraby odpowiadała warunkom powstania państwa polskiego”. Co więcej, Grabski był zdania, że „należy wyrzec się ingerencji państwa w bardzo wielu dziedzinach”<sup>61</sup>.

Nieco bardziej umiarkowany w ocenie gospodarki państwowej był Antoni Olszewski, minister przemysłu i handlu. Jakkolwiek bliski endecji<sup>62</sup>, w dyskusji nad eksploatacją gazu ziemnego opowiadał się za pozostawieniem tej dziedziny w gestii państwa oraz za prowadzeniem odpowiedniego przedsiębiorstwa nie pod kątem doraźnych zysków, lecz długofalowego interesu publicznego<sup>63</sup>. Co ciekawsze, w styczniu 1920 r. kierowane przez Olszewskiego Ministerstwo wnioskowało o zatrzymanie na własność państwa wnętrza ziemi pod majątkami parcelowanymi z puli państwowej<sup>64</sup>. Również minister robót publicznych Andrzej Kędzior popierał odbudowę kraju siłami kapitału prywatnego, sądząc, że „wszelkie zakłady państwowe są najmniej rentowne”. Jednocześnie jednak opowiadał się za spółkami mieszanymi, w których państwo posiadałoby 51<sup>0</sup>/<sub>100</sub> udziału<sup>65</sup>.

Mimo niechętnego nastawienia sfer rządowych do gospodarki państwowej potrzeby pustego skarbu oraz warunki wojennego niedoboru podstawowych dóbr zmuszały w praktyce rząd do tworzenia państwowych urzędów gospodarczych, działających głównie w sferze obrotu, oraz popierania projektów monopoli. Etatyzm wojenny był też żywiołowo rozwijany siłami średniego i wyższego aparatu urzędniczego.

Załamanie się ofensywy polskiej na wschodzie oraz wystąpienie PSL „Piast” z koalicji rządowej doprowadziło 9 czerwca 1920 r. do upadku gabinetu Skulskiego. Próby utworzenia koalicji centrolewicowej nie powiodły się i w końcu czerwca powstał pozaparlamentarny rząd Władysława Grabskiego, który znalazł oparcie w prawicy i „prawym centrum” Sejmu.

Charakter ministerstw gospodarczych nie uległ większym zmianom. Ministrem skarbu pozostał Grabski. Olszewskiego zastąpił również zwią-

<sup>60</sup> Tamże, 105/9—15.

<sup>61</sup> W. Grabski, *Projekt programu polityki ekonomicznej i finansowej Polski po wojnie*, Warszawa 1920, s. 5, 30.

<sup>62</sup> A. Wierzbicki, *Wspomnienia*, s. 40 n.

<sup>63</sup> „Sprawozdania stenograficzne” 116/30—32: Przemówienie Ministra Przemysłu i Handlu A. Olszewskiego w Sejmie Ustawodawczym w dniu 30 stycznia 1920.

<sup>64</sup> AAN, Akta W. i W. Choroszewskiego t. 49: Wniosek Ministerstwa Przemysłu i Handlu bez daty (styczeń 1920).

<sup>65</sup> „Sprawozdania stenograficzne” 125/52—53: Przemówienie Ministra Robót Publicznych A. Kędziora w Sejmie Ustawodawczym w dniu 2 marca 1920.

zany z endecją Wiesław Chrzanowski, zaś tekę robót publicznych objął Gabriel Narutowicz. Gabinet ten rychło ustąpił w obliczu katastrofy wojennej. W nocy z 20 na 21 lipca 1920 r. utworzono rząd koalicyjny z Wincentym Witosem jako premierem oraz Ignacym Daszyńskim jako jego zastępcą. W skład rządu weszli przedstawiciele prawie wszystkich większych partii <sup>66</sup>.

Na stanowiskach ministrów gospodarczych nie zaszły początkowo żadne zmiany. Natomiast dramatyczna sytuacja kraju wymagała radykalnych posunięć, również w dziedzinie organizacji produkcji. W pierwszych dniach sierpnia Ministerstwo Spraw Wojskowych złożyło wnioski o uchwalenie stanu oblężenia, w którym gubernatorowi wojskowemu miano powierzyć prawo decyzji w sprawie kontroli, zamykania, sekwestru i przejmowania zarządu przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych. Projektu tego rząd nie zaakceptował, przyjęto natomiast projekt rozporządzenia Rady Obrony Państwa o nadzwyczajnych uprawnieniach gubernatora wojskowego, obejmujących między innymi te same prawa, ale tylko w stosunku do zakładów posiadających bezpośrednio znaczenie z punktu widzenia obrony kraju <sup>67</sup>.

Po zakończeniu działań wojennych na jesieni 1920 r. większość Sejmu opowiedziała się za utrzymaniem rządu koalicyjnego, bowiem Polską czekały jeszcze plebiscyty oraz sfinalizowanie pokoju z Rosją Radziecką.

Jednocześnie z zakończeniem działań znikł ważny czynnik wzmagający ingerencję państwa w życie gospodarcze. Wydawało się, że zwolennicy liberalizmu w rządzie sformułują nowe założenia polityki gospodarczej państwa. Tymczasem likwidacja etatyzmu wojennego przebiegała stopniowo, głównie ze względu na bardzo napiętą sytuację aprowizacyjną kraju. Pamiętać także należy o udziale w pracach rządu Witosza ministrów bardziej radykalnych: Edwarda Pełłowskiego z NPR, który kierował resortem Pracy i Opieki Społecznej lub Juliana Ponia-towskiego z PSL „Wyzwolenie”, który był ministrem rolnictwa i dóbr państwowych, czy wreszcie Ignacego Daszyńskiego, sprawującego funkcje wicepremiera. Nie bez znaczenia była także inercja aparatu urzędniczego.

8 listopada 1920 r. Władysław Grabski przedstawił na posiedzeniu Rady „Lewiatana” program gospodarczy rządu. Jako jeden z głównych punktów w dziedzinie wytwórczości krajowej wymienił „przywrócenie znaczenia wysiłkom indywidualnym i wolności w wytwarzaniu i zbyciu produktów”, a jako jeden ze środków „wydzierżawienie źle rentujących się wytwórni państwowych, a w szczególności salin, spółkom mieszanym z udziałem rządu”. Zapowiadał dalej pomoc państwową w postaci zakupów i gwarancji rządowych oraz utrzymanie „państwowego zagospodarowania w dziedzinie węgla, nafty i cukru” <sup>68</sup>. Do końca ministerstwa Grabskiego system etatyzmu wojennego pozostawał jednak bez większych zmian, tym bardziej że również wiceminister skarbu, znany ekonomista Roman Rybarski był skłonny rozważać problem praktycz-

<sup>66</sup> A. Próchnik, *Pierwsze piętnastolecie*, s. 84 nn. F. Tommasini, op. cit., s. 16 nn.

<sup>67</sup> AAN, PRM It, mkf. 20055, k. 335, i 337: Protokół z 64 pos. RM w dniu 4, 5, 6 sierpnia 1920; Por. też: AAN, PRM, rkt. 46 t. 1: Protokoły z posiedzeń Rady Obrony Państwa w roku 1920.

<sup>68</sup> A. Wierzbicki, op. cit., s. 658.

nie, bez doktrynerstwa, twierdząc: „Ani kierownictwu państwowemu, ani prywatnej inicjatywie nie można dać bezwzględnej przewagi. Wszystkie zależy z jednej strony od rodzaju produkcji, z drugiej, od różnorodnych warunków środowiska”<sup>69</sup>.

Tymczasem zakres koalicji, na której opierał się rząd Witos, zaczął się kurczyć. Jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji i podpisaniem Traktatu Ryskiego ustąpiło siedmiu ministrów. Między innymi 24 listopada odszedł z Ministerstwa Skarbu Grabski. Kierownictwo resortu objął wówczas przejściowo Ignacy Weinfeld, który pełnił także często funkcję wiceministra. Uważał on, że stopniowe przejmowanie przez państwo kontroli nad gospodarką jest całkiem prawdopodobne, mimo iż prywatna inicjatywa będzie się temu przeciwstawiać oraz, że przedsiębiorstwa państwowe powinny być prowadzone oszczędniej, co jego zdaniem było także możliwe<sup>70</sup>.

Po krótkim *interregnum* Weinfelda tekę ministra skarbu objął Jan Kanty Steczkowski. Wśród warunków, jakie postawił decydując się na to stanowisko znalazły się między innymi postulaty zniesienia państwowych urzędów gospodarczych i oddanie obrotu artykułami podlegającymi reglamentacji instytucjom prywatnym pod kontrolą państwa, jak również oszczędności w organizacji urzędów państwowych<sup>71</sup>. Polityka skarbową Steczkowskiego była dość ściśle związana z interesami klas posiadających, czego wyrazem stało się zaniechanie ściągania pożyczki przymusowej i zwrot ku równoważeniu budżetu przy pomocy pożyczek zagranicznych. Steczkowski nosił się z zamiarem wydzierżawienia Puszcz Białowieskiej, gruntów naftowych w Galicji Wschodniej, zamierzał też zagwarantować inną pożyczkę zagraniczną akcjami państwowej fabryki w Drohobyczu. Na początku 1921 r. chodziły również pogłoski o wydzierżawieniu kolei państwowych<sup>72</sup>. Wszystkie te próby uzyskania pożyczek za granicą zakończyły się fiaskiem<sup>73</sup>.

Nasilające się tendencje liberalistyczne oraz rozpad koalicji rządowej spowodowały dalsze dymisje. 4 stycznia 1921 r. ustąpił Ignacy Daszyński, nie chcąc „pozostawać w rządzie”, którego charakter — nie dawał żadnych możliwości prowadzenia polityki zgodnej z interesami mas pracujących<sup>74</sup>. Wkrótce z gabinetu Witos ustąpił także minister aprowizacji Stanisław Śliwiński oraz Julian Poniatowski. Rząd nabrał charakteru centrowego.

27 stycznia 1921 r. Wincenty Witos przedstawił w Sejmie program gospodarczy kraju, między innymi zapowiadając ograniczenie etatyizmu wojennego. Stopniowej likwidacji ulec miały urzędy państwowe regulujące obrót węglem, drzewem, naftą oraz zaopatrzenie armii i ludności w artykuły pierwszej potrzeby. Witos stwierdził, że zadania gospodarcze wykonują w zasadzie najlepiej jednostki prywatne. „Państwo — powiedział — ma stworzyć warunki dla gospodarstwa społecznego

<sup>69</sup> R. Rybarski, *Podstawy gospodarcze reform społecznych*, „Rok Polski” 1919 nr 1—2, s. 32.

<sup>70</sup> I. Weinfeld, *Finanse a wojna*, Lwów 1919, s. 6 nn.

<sup>71</sup> AAN, Akta S. Kauzika t. 3: Warunki objęcia teki Ministra Skarbu przez J. K. Steczkowskiego.

<sup>72</sup> D. D., *Koleje polskie*, „Kurier Poranny” z 7 stycznia 1921.

<sup>73</sup> Z. Landau, *Pożyczki zagraniczne w polityce rządu polskiego (listopad 1920 — grudzień 1923)*, PH 1959, nr 4, s. 790.

<sup>74</sup> M. Swoboda [A. Próchnik], *Ignacy Daszyński*, Warszawa 1934, s. 67.

— — jednak nie jest jego zadaniem używać bezpośrednio funduszków państwowych dla celów prywatno-gospodarczych”<sup>75</sup>.

W ciągu następnych miesięcy ograniczanie reglamentacji posuwało się dość powoli, aż do jesieni 1921 r., zaś bezpośredni udział państwa w życiu gospodarczym nie zmniejszał się wcale. Steczkowski zapewniał więc nieco na wyrost w lipcu 1921 roku: „Wychodząc z założenia, że w zasadzie ciąży na państwie wobec gospodarstwa społecznego jedynie obowiązek stworzenia ogólnych warunków rozwoju — — zaprzestaliśmy bezpośredniego ingerowania skarbu państwa w gospodarstwo prywatne w formie udziałów, bezpośrednich kredytów lub zakupów”<sup>76</sup>.

Dopiero od jesieni 1921 r. można mówić o zniesieniu reglamentacji i końcu etatyzmu wojennego. Zbiegło się to z ustąpieniem rządu Witosa. Centrowa większość popierająca rząd uległa rozbiciu w momencie, kiedy 26 posłów Narodowego Zjednoczenia Ludowego przeszło na prawo tworząc własny klub Narodowo-Chrześcijańskiego Stronnictwa Ludowego. 13 września 1921 r., w następstwie rezygnacji Steczkowskiego, gabinet Witosa podał się do dymisji.

#### POLITYKA WOLNEGO HANDLU

W chwiejnej sytuacji, jaka powstała po ustąpieniu Witosa, prawicy nie powiodła się próba utworzenia rządu ze Stanisławem Głąbińskim na czele i do głosu doszło ponownie centrum. Sejm zdecydował się na pozaparlamentarny gabinet Antoniego Ponikowskiego, który objął stanowisko premiera 20 września 1921 roku.

Nowy szef rządu dość zwięźle sformułował swój pogląd w omawianej kwestii: „Niekorzystne rezultaty, jakie przeważnie wydało prowadzenie w zarządzie państwowym przedsiębiorstw handlowych, przemysłowych i transportowych, skłania rząd do zaniechania etatyzmu”<sup>77</sup>.

Jeszcze bardziej zdecydowane stanowisko zajął nowy minister Skarbu Jerzy Michalski. Deklarował się on wielokrotnie jako przeciwnik przedsiębiorczości państwowej<sup>78</sup>, co nie przeszkadzało mu, jako dyrektorowi Polskiego Banku Krajowego, uczestniczyć we władzach wielu przedsiębiorstw z udziałem państwa<sup>79</sup>. Michalski był zdania, że państwo nie potrafi prowadzić działalności produkcyjnej ani finansowo,

<sup>75</sup> „Sprawozdania stenograficzne” 203/10—18: Sprawozdanie Prezydenta Ministrów W. Witosa w Sejmie Ustawodawczym w dniu 27 stycznia 1921. Przeciwno takiemu postawieniu sprawy zaprotestował ostro w Sejmie 27 stycznia 1921 Dąszyński, (tamże, 203/41-43): „Na próżno wyrzekać się tzw. etatyzmu, jeśli wzamian za to nie ma się żadnej organizacji społecznej — — Etatyzm jest skrupowaniem często zbyt wielkim, przez przepisy organizacyjne, ustawowe i rozporządzenia i może dokuczyć w wielu wypadkach, ale w wielu wypadkach jest on dziś jednym uznany wyjsciem dla wielu gałęzi produkcji — — Co w XX wieku postawi się na miejsce etatyzmu? Jeżeli się to nazwie inicjatywą prywatną, to odpowiem, że inicjatywa prywatna jest to dzisiaj pasek nieograniczony, jest to lichwa bez żadnych granic”.

<sup>76</sup> Tamże, 243/16—17: Wystąpienie Ministra Skarbu J. K. Steczkowskiego w Sejmie Ustawodawczym w dniu 28 lipca 1921.

<sup>77</sup> Tamże, 247/18: Oświadczenie Prezydenta Ministrów A. Ponikowskiego w Sejmie Ustawodawczym w dniu 27 września 1921.

<sup>78</sup> Jego poglądy ekonomiczne zbliżone były do K. Rista i S. Głąbińskiego. Por. J. Michalski, *Wykład ekonomii politycznej*, Warszawa 1932, passim.

<sup>79</sup> T. i W. Rzepeccy, *Sejm i Senat R.P. 1922—1927*, Poznań 1927, s. 373; Z. Landau, *Jerzy Michalski (1870—1956)*, „Finanse” 1974, nr 2, s. 56 nn.

ani technicznie oraz, że w pierwszej fazie swego istnienia powinno sprawować jedynie funkcje zwierzchnie i organizacyjne. „Za warunek *sine qua non* ekonomicznego rozwoju i poprawy finansów — stwierdził — uważam wojną gospodarkę, której jestem bezwzględny zwolennikiem i która jedynie może dać impuls do przedsiębiorczości i inicjatywy prywatnej, pomijając już wreszcie — — odciążenie budżetu — — które ta zasada wywoła”<sup>80</sup>. Od początku urzędowania Michalski starał się skupić w swym ręku pełnię decyzji w sprawach gospodarczych. Zakładał oparcie naprawy skarbu na środkach wewnętrznych, wśród których poczesne miejsce zająć miała redukcja aparatu państwowego i wydzierżawienie przedsiębiorstw państwowych, przy czym zgoda Sejmu miała być wymagana przy dzierżawieniu kolei i zakładów wojskowych<sup>81</sup>.

W cieniu silnej indywidualności Michalskiego zniknęli nieco inni ministrowie gospodarczy, jak Władysław Stesłowicz<sup>82</sup>, minister poczt i telegrafów, czy Henryk Strasburger, kierownik resortu Przemysłu i Handlu, który starał się bronić rezultatów ekonomicznych przedsiębiorstw państwowych<sup>83</sup>.

Projekt Michalskiego stał się 17 grudnia 1921 r. ustawą o środkach naprawy gospodarki państwowej, zawierającą wszystkie proponowane postanowienia dotyczące przedsiębiorstw państwowych<sup>84</sup>. Mimo to wydzierżawianie majątku państwowego postępowało bardzo powoli.

Po dymisji gabinetu w marcu 1922 roku Ponikowski zreorganizował go z niewielu zmianami. Na miejsce Strasburgera do Ministerstwa Przemysłu i Handlu przyszedł Stefan Ossowski. Jednak i drugi rząd Ponikowskiego nie miał długiego żywota. Po odmówieniu przez Radę Ministrów kredytów wojskowych Piłsudski uznał, iż rząd ma „zbyt słabe poparcie w trudnym okresie wyborów” i w ostrych słowach scharakteryzował jego działalność, kwestionując sprawność maszyny państwowej<sup>85</sup>. Nastąpiło długie przesilenie. Sejm nie był w stanie zgodzić się na osobę nowego premiera. Wreszcie Piłsudski powołał rząd Śliwińskiego, który objął władzę 23 czerwca 1922 r. W dość ogólnikowym exposé Artur Śliwiński nie wypowiedział się szerzej o stosunku rządu do przedsiębiorczości państwowej. Nieostrożnie poruszył jednak kontrowersyjną sprawę monopolu tytoniowego i udziału skarbu w połowie kapitału akcyjnego spółki eksploatującej ten monopol, co wywołało w Sejmie wrzawę<sup>86</sup>. Wśród nieustannych ataków prawicy rząd Śliwińskiego ustąpił po niecałych dwóch tygodniach. Wszakże i endecja nie zdołała przeformować kandydatury Wojciecha Korfantego na szefa gabinetu. W tej sytuacji Piłsudski mianował kolejny rząd pozaparlamentarny z Julianem Nowakiem na czele.

<sup>80</sup> „Sprawozdania stenograficzne” 250/22: Oświadczenie Ministra Skarbu J. Michalskiego w Sejmie Ustawodawczym w dniu 4 października 1921.

<sup>81</sup> Projekt ustawy o środkach naprawy państwowej gospodarki finansowej z 7 października 1921. „Druki Sejmowe. Okres Sejmu Ustawodawczego” nr 3021; *Polityka oszczędnościowa rządu*, „Przemysł i Handel” 1922, nr 8, s. 112 n.

<sup>82</sup> *Parlament Rzeczypospolitej Polskiej 1919—1927*, Warszawa 1928, s. 225.

<sup>83</sup> „Sprawozdania stenograficzne” 275/30—31: Przemówienie Ministra Przemysłu i Handlu H. Strasburgera w Sejmie Ustawodawczym w dniu 17 grudnia 1921.

<sup>84</sup> „Dziennik Ustaw RP” 1921, nr 103, poz. 741.

<sup>85</sup> „Rzeczpospolita” z 9 maja 1922; J. Faryś, *Konflikt Naczelnika Państwa z Sejmem Ustawodawczym w 1922 roku*, „Dzieje Najnowsze” 1975, nr 3, s. 39—51.

<sup>86</sup> „Sprawozdania stenograficzne” 324/13: Exposé Prezydenta Ministrów A. Śliwińskiego w Sejmie Ustawodawczym w dniu 5 lipca 1922.



Nowy premier unikał wypowiedzi na temat gospodarki państwowej. Należy rozumieć, że zaliczał tę kwestię do tych, które „będą musiały oczekiwać swojej kolei do chwili, kiedy zasoby materialne państwa — pozwolą przystąpić do ich realizacji”<sup>87</sup>. Minister skarbu Zygmunt Jastrzębski stwierdził z pewną dozą obiektywizmu, że wobec „wyczerpywania się wszelkich zasobów kapitału w rękach prywatnych, państwo musiało podjąć się zadań, niezbędnych dla odrodzenia gospodarczego kraju, ale przechodzących jego siły”. Krytycznie zresztą odniósł się do nadmiernego rozwoju kredytu państwowego opartego na inflacji, zaś gospodarkę państwową oceniał raczej sceptycznie: „W walce z naturalnymi siłami ekonomicznymi państwo swoimi nieudolnymi zarządzeniami często osiąga rezultaty nieoczekiwane i naruszające stałość podstaw życia gospodarczego”<sup>88</sup>.

W dziedzinie gospodarki państwowej rząd Nowaka przyniósł więc utrwalenie tendencji antyetatystycznych, aczkolwiek ani dzierżawienie przedsiębiorstw państwowych, ani reprivatyzacja nie posunęły się naprzód. Uwagę rządu zaprzątały inne zagadnienia. 5 listopada 1922 roku odbyły się wybory do Sejmu. Centrum utraciło 24% dotychczasowego stanu posiadania, na czym skorzystały przede wszystkim mniejszości narodowe (przyrost 16,1%). Lewica zyskała 5,6% mandatów, prawica — 3,2%<sup>89</sup>. Po wyborze Narutowicza na stanowisko prezydenta i po jego zamordowaniu, wobec panującego napięcia politycznego rząd Nowaka ustąpił. Marszałek Sejmu Maciej Rataj powołał nowy gabinet, którego szefem został Władysław Sikorski. W parę dni później drugim prezydentem Rzeczypospolitej został Stanisław Wojciechowski, działacz spółdzielczy, który był przeciwny zarówno wielkiemu kapitałowi jak i zbiurokratyzowanemu państwu, hamującemu „rozwoj samodzielne go życia gospodarczego warstw ludowych”<sup>90</sup>.

Program Sikorskiego w omawianej kwestii streścić można jego słowami: „wprowadzenie celowości w państwowej polityce przemysłowo-gospodarczej”<sup>91</sup>. W dniach 9—14 stycznia 1923 r. odbyła się w Belwederze z inicjatywy Wojciechowskiego konferencja byłych ministrów skarbu, na której zastanawiano się nad możliwościami naprawy finansów. Jedną z głównych tez stało się „zreformowanie przedsiębiorstw państwowych w kierunku utworzenia z nich samoistnych jednostek gospodarczych”<sup>92</sup>. W swoim wystąpieniu programowym Sikorski nawiązał do ustaleń konferencji belwederskiej. W rzeczowy sposób przedstawił niedomagania administracji państwowej i zapowiedział racjonalną akcję oszczędnościową w tym zakresie. Ostrzegając przed „nierealnymi

<sup>87</sup> Tamże, 333/7: Exposé Prezydenta Ministrów J. Nowaka w Sejmie Ustawodawczym w dniu 3 czerwca 1922.

<sup>88</sup> Tamże, 337/8—9: Exposé Ministra Skarbu Z. Jastrzębskiego w Sejmie Ustawodawczym w dniu 21 września 1922.

<sup>89</sup> A. Próchnik, *Pierwsze piętnastolecie*, s. 134.

<sup>90</sup> S. Wojciechowski, *Po co powstają stowarzyszenie spóżywców?*, „Społem” 1918, nr 2; tenże, *Kooperacja w rozwoju historycznym*, Warszawa 1923, s. 382.

<sup>91</sup> „Sprawozdania stenograficzne” 7/22: Exposé Prezesa RM W. Sikorskiego w Sejmie R.P. w dniu 19 stycznia 1923.

<sup>92</sup> S. Karpiński, *Pamiętnik dziesięciolecia*, s. 286; H. Diamond, *Przemówienia w Sejmie Rzeczypospolitej 1919—1930*, Warszawa 1931, s. 387—391; W. Grabski, *Dwa lata pracy u podstaw państwowości naszej*, Warszawa 1927, s. 12; M. Rataj, *Pamiętniki*, s. 148 n.

pomysłami” stwierdził: „Największe wysiłki — — — nie zrównoważą budżetu, o ile przedsiębiorstwa państwowe, monopole, podatki pośrednie i cła będą dawały tak nikłe dochody jak obecnie — — Konieczna jest przeto jak najszybsza reforma gospodarki wszystkich przedsiębiorstw rządowych, wyłączenie ich z budżetu i oparcie na zasadach handlowych”<sup>93</sup>.

W przeciwieństwie do dotychczasowych projektów, realizacja postulatów konferencji belwederskiej ruszyła dość sprawnie. 2 lutego 1923 r. Komitet Ekonomiczny Ministrów podzielił przedsiębiorstwa podlegające reformie na grupy. Wyodrębniono: koleje, pocztę i telegraf, lasy i dobra państwowe, monopole, przedsiębiorstwa wojskowe oraz saliny, kopalnie węgla i inne<sup>94</sup>. W ciągu 10 dni ministerstwa, którym te grupy podlegały, opracowały ogólne zasady reformy<sup>95</sup>. Wreszcie 1 marca 1923 r. Władysław Grabski, który został ponownie ministrem skarbu, przesłał Sejmowi projekt ustawy o naprawie skarbu. Przewidywał on między innymi nadanie niektórym przedsiębiorstwom osobowości prawnej oraz wydzielenie trzech grup budżetu: administracji, przedsiębiorstw i monopoli, przy czym dwie ostatnie grupy miały być budżetowane netto<sup>96</sup>. O ile więc w czasie swego pierwszego ministerium Grabski okazał się raczej jednoznacznym przeciwnikiem gospodarki państwowej, o tyle obecnie w poglądach jego pojawił się wyraźny obiektywizm. „To nie są rzeczy, któreby przez to były złe, że są państwowe — mówił — ale że są prowadzone w sposób nieodpowiedni, że są prowadzone nie z tym samym duchem przedsiębiorczości, nie na tych samych zasadach, na jakich się prowadzi wszystko, co posiada wartość gospodarczą w społeczeństwie”<sup>97</sup>.

Tymczasem w wyniku paktu lanckorońskiego i przystąpienia „Piasta” do porozumienia z endecją i chadecją rząd Sikorskiego stracił oparcie w Sejmie i ustąpił. 28 maja 1923 r. Wincenty Witos stworzył nowy rząd, oparty na większości sejmowej i to, jak podkreślono, większości polskiej<sup>98</sup>.

Początkowo Władysław Grabski pozostał na stanowisku ministra skarbu, warunkując to uchwaleniem ustawy sanacyjnej<sup>99</sup>. Wkrótce jednak, na skutek rozdzwiewków z Witosem, podał się do dymisji. W swoim *exposé* z 1 czerwca 1923 r. Witos zapowiedział kontynuację reformy przedsiębiorstw państwowych w formie wyodrębnienia ich z budżetu i oparciu na zasadach handlowych<sup>100</sup>. Mimo to, szczególnie po odejściu Grabskiego, realizacja reform stanęła, wraz z projektem naprawy skarbu, w martwym punkcie. Następcą Grabskiego, Hubert Ignacy Linde

<sup>93</sup> „Sprawozdania stenograficzne” 7/8—17: *Exposé* Prezesa RM W. Sikorskiego w Sejmie R.P. w dniu 19 lutego 1923.

<sup>94</sup> AAN, Akta S. Kautzika t. 6: Protokół ze 164 pos. KEM w dniu 2 lutego 1923.

<sup>95</sup> Tamże, Protokół ze 168 pos. KEM w dniu 13 lutego 1923.

<sup>96</sup> Projekt ustawy o naprawie Skarbu Rzeczypospolitej z 1 marca 1923. „Druki Sejmowe”, Okres I, nr 269.

<sup>97</sup> „Sprawozdania stenograficzne” 19/28: *Exposé* Ministra Skarbu W. Grabskiego w Sejmie R.P. w dniu 3 marca 1923.

<sup>98</sup> *Zasady współpracy stronnictw polskiej większości parlamentarnej w Sejmie w 1923 r.*, Warszawa 1923; F. Tommasini, op. cit., s. 70 nn., 85 nn.

<sup>99</sup> AAN, Akta S. Kautzika t. 1: List W. Grabskiego do Prezesa RM z 23 maja 1923.

<sup>100</sup> „Sprawozdania stenograficzne” 41/8: *Exposé* Prezesa RM W. Witosy w Sejmie R.P. w dniu 1 czerwca 1923.

przetwał w Ministerstwie Skarbu dwa miesiące, nie posuwając sprawy naprzód<sup>101</sup>.

1 września 1923 r. ministrem skarbu został Władysław Kucharski, z którym szczególne nadzieje wiązała endecja. Zapowiedział on rewizję „ustroju całej maszyny państwowej biurokracji, odrzucenie bogato rozbudowanych urzędów”<sup>102</sup>. Zbiegło się to z antyurzędniczą akcją Witosą i gwałtownym pogorszeniem się warunków bytu pracowników państwowych<sup>103</sup>. Również premier Witos zapewniał, że z początkiem następnego roku przedsiębiorstwa państwowe zostaną zamienione w jednostki samodzielne, oparte na statutach spółek akcyjnych z pozostawieniem wszystkich akcji w ręku rządu<sup>104</sup>.

Sytuacja w kraju pogarszała się tymczasem z dnia na dzień. Dotychczas popierające rząd Witosą klasy posiadające skutecznie blokowały realizację reformy skarbowej. Na jesieni 1923 roku, kiedy inflacja przerodziła się w hiperinflację, korzyści wynikające z deprecjacji pieniądza znikły wraz z narastającym kryzysem gospodarczym. W atmosferze rosnącego niezadowolenia mas, strajków oraz krwawych zajęć w Krakowie i miastach małopolskich, rząd okazał się zupełnie niezdolny do przeprowadzenia jakiegokolwiek realnej linii polityki gospodarczej. W pierwszych dniach listopada Kucharski wycofał projekt Grabskiego ustawy o naprawie skarbu, prezentując w zamian program pozabawiony szans realizacji<sup>105</sup>. W zamiarach Kucharskiego majątek państwowy miał się stać jedną z podstaw reform. „Rząd dąży — stwierdził on — do zdobycia największego funduszu w drodze zrealizowania bądź części majątku państwowego, bądź oudania go w dzierżawę”<sup>106</sup>. Był to łabędzi śpiew gabinetu ludowo-endecckiego. W warunkach grożących w każdej chwili nieobliczalnym wybuchem, rząd Witosy podał się do dymisji 14 grudnia 1923 roku.

#### GABINET NAPRAWY SKARBU WŁADYSŁAWA GRABSKIEGO

Wobec powagi sytuacji najważniejsze stronnictwa sejmowe ogłosiły zawieszenie broni i zgodziły się na utworzenie pozaparlamentarnego gabinetu z Władysławem Grabskim na czele. Spośród dotychczasowych kierowników życia gospodarczego Polski Grabski zdobył bodaj największe doświadczenie w sprawach gospodarki finansowej, toteż objęcie przezeń kierownictwa rządu i teki ministra skarbu zostało dość powszechnie uznane za szansę poprawy fatalnej sytuacji.

<sup>101</sup> Z. Landau, *Hubert Ignacy Linde (1867—1928)*, „Finanse” 1975, nr 5, s. 44 nn.

<sup>102</sup> „Sprawozdania stenograficzne” 68/9: Przemówienie Ministra Skarbu W. Kucharskiego w Sejmie R.P. w dniu 11 października 1923.

<sup>103</sup> Dotyczyło to zdymisjonowania kierownictwa Centralnego Komitetu Pracowników Państwowych; które przedstawiło Witosowi postulaty urzędnicze. „Sprawozdania stenograficzne” 68/28—30: Przemówienie p. J. Smulikowskiego w Sejmie R.P. w dniu 11 października 1923; „Druki Sejmowe. Okres I”, nr 758 i 759.

<sup>104</sup> „Sprawozdania stenograficzne” 67/17—18: Oświadczenie Prezesa RM W. Witosy w Sejmie R.P. w dniu 9 października 1923.

<sup>105</sup> Tamże, 76/4: Sprawozdanie z posiedzenia Sejmu R.P. w dniu 6 listopada 1923.

<sup>106</sup> Tamże, 85/49: Przemówienie Ministra Skarbu W. Kucharskiego w Sejmie R.P. w dniu 11 grudnia 1923.

Już 20 grudnia 1923 r. nowy szef rządu wystąpił przed Sejmem z programem prac nad reformą skarbową, który nawiązywał do jego własnych też opracowanych na wiosnę. Licząc przede wszystkim na wewnętrzne siły gospodarcze kraju, premier zapowiedział między innymi wyprzedaż państwowych przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych do łącznej sumy 150 milionów franków w złocie<sup>107</sup>. Grabski unikał przy tym zdecydowanych sądów w sprawie teoretycznych podstaw gospodarki państwa jako przedsiębiorcy. Nadal zmierzał głównie do realizacji reformy skarbowej i walutowej, zaś przedsiębiorstwa państwowe interesowały go przede wszystkim z punktu widzenia efektów finansowych dla budżetu<sup>108</sup>. Postulaty Grabskiego były przedmiotem dyskusji na forum Sejmu<sup>109</sup> i ostatecznie 11 stycznia 1924 r. stały się, w nieco zmienionej formie, treścią ustawy o naprawie skarbu i reformie walutowej. Ustawa ta zawierała między innymi postanowienia dotyczące zaciągania pożyczek państwowych, jednak bez wydzierżawiania monopolu skarbowych i kolei, sprzedaży państwowych przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych do łącznej sumy 100 milionów franków w złocie, z wyjątkiem fabryki w Drohobyczu, zakładów w Chorzowie i salin, zmian statutów państwowych instytucji finansowych, przedsiębiorstw państwowych, firm z udziałem państwa i przez nie dotowanych, a także zapowiadała likwidację Polskiej Krajowej Kasy Pocztkowej<sup>110</sup>.

W trakcie reformy skarbowo-walutowej Komitet Ekonomiczny Ministrów w marcu 1924 r. postanowił sprzedać niektóre przedsiębiorstwa państwowe oraz udziały skarbu w spółkach mieszanych. Decyzje dotyczyły między innymi kopalń węgla w Brzeszczach i Spytkowicach, huty „Blachownia”, zakładów i warsztatów produkcyjnych administrowanych przez Ministerstwo Robót Publicznych, a także akcji S.A. „Pocisk”, S.A. Eksploatacji Soli Potasowych i wielu innych<sup>111</sup>. W praktyce wyprzedaż majątku państwowego objęła tylko kilka drobnych zakładów i nie rozwinęła się na większą skalę. Przede wszystkim trudno było znaleźć nabywców na duże przedsiębiorstwa, po drugie rząd obawiał się strat wynikających z przewartościowania majątku na złoto.

W ramach reformy skarbowej rząd Grabskiego zorganizował system monopolu państwowych, wprowadził monopol spirytusowy i loterię klasową, w 1924 r. wykupił niektóre prywatne fabryki tytoniu. Rozszerzono działalność Państwowego Banku Rolnego i Pocztovej Kasy Oszczędności. Z fuzji Polskiego Banku Krajowego, Zakładu Kredytowego Miast Małopolskich i Państwowego Banku Odbudowy powstał Bank Gospodarstwa Krajowego. Jedynym ograniczeniem etatyzmu stało się zastą-

<sup>107</sup> Tamże, 89/5—8: Exposé Prezesa RM W. Grabskiego w Sejmie R.P. w dniu 20 grudnia 1923; AAN, PRM Ia, mkf. 20068, k. 889: Protokół z 87 pos. RM w dniu 20 grudnia 1923.

<sup>108</sup> W. Grabski, *Dwa lata*, s. 18 nn.

<sup>109</sup> Między innymi programowi Grabskiego przeciwstawił się w imieniu polskich komunistów poseł S. Łańcucki: „Frakcja komunistyczna w Sejmie przeciwstawia się z całą bezwzględnością tym zgubnym i zbrodniczym planom”, „Sprawozdanie stenograficzne” 90/15—16: Przemówienie p. S. Łańcuckiego w Sejmie R.P. w dniu 21 grudnia 1923.

<sup>110</sup> „Dziennik Ustaw R.P.” 1924, nr 4, poz. 28.

<sup>111</sup> AAN, Akta S. Kautzika t. 6: Protokoły z 196, 197 i 198 pos. KEM w dniach 1, 5 i 21 marca 1924.

pienie Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej przez Bank Polski, w którym państwo miało nieznaczny udział<sup>112</sup>. W dziedzinie przemysłu Państwowego najważniejszym elementem reformy Grabskiego było wyodrębnienie przedsiębiorstw z budżetu administracji ogólnej, co w przyszłości umożliwiło ich usamodzielnienie się i stosowanie bardziej racjonalnego rachunku ekonomicznego. Mówił o tym wyraźnie minister przemysłu i handlu Józef Kiedron: „Dążymy by wszystkie przedsiębiorstwa państwowe, każde dla siebie, były samowystarczalne i opłacały się”<sup>113</sup>.

Ani Grabskiego, ani jego współpracowników nie można zaliczyć do zwolenników etatyzmu. W istocie jednak od haseł dzierżawienia, czy też wyprzedazy majątku państwowego, rząd Grabskiego przeszedł do polityki uzdrawiania gospodarki państwowej, przy czym jej zakres w porównaniu z okresem poprzednim nie tylko nie zmniejszył się, ale nawet nieznacznie wzrósł<sup>114</sup>.

W ciągu omawianego okresu zauważyć można znamiennej ewolucję stosunku kolejnych rządów do kwestii przedsiębiorczości państwowej. W początkowych miesiącach państwa polskiego, kiedy ziemie polskie ogarnęła fala ruchu rewolucyjnego, z hasłami częściowej nacjonalizacji wystąpiły rządy ludowe. Na programy tych gabinetów duży wpływ miały socjalistyczne tezy o uspołecznieniu produkcji. Z drugiej strony hasła te miały na celu uspokojenie mas. Nacjonalizacji projektowanej przez rządy ludowe nie udało się zrealizować, po części ze względu na sytuację polityczną w kraju, gdzie stosunkowo duży wpływ miała praca narodowa, reprezentująca interesy i poglądy dotychczasowych posiadaczy. Pamiętać również należy o sytuacji międzynarodowej. Realizacja programu częściowej choćby nacjonalizacji mogła doprowadzić Polskę do izolacji od krajów Zachodu, gdzie dominowały interesy kapitału prywatnego i tradycyjne teorie liberalistyczne<sup>115</sup>. W drugiej połowie 1919 roku zwyciężyło generalne przekonanie, iż przyszłość Polski oprzeć należy na gospodarce prywatnej, a nie państwowej. Przekonanie to dominowało w dalszym ciągu omawianego okresu. Wydaje się, że na takie właśnie nastawienie rządów nie miały wpływ miały panujące wówczas teorie liberalistyczne wynikające z doświadczeń XIX wieku, jak również przywiązanie do ideałów indywidualistycznych, tak charakterystyczne dla szerokich mas drobnomieszczańskich<sup>116</sup>. Negatywny stosunek do etatyzmu rodził się również pod wpływem istotnie złych rezultatów finansowych przedsiębiorstw państwowych.

<sup>112</sup> W. Roszkowski, *Rozwój banków państwowych w Polsce w latach 1918—1924*, [w:] *Materiały do seminariów z najnowszej historii gospodarczej Polski* cz. III, Warszawa 1976, s. 26—42.

<sup>113</sup> „Sprawozdania stenograficzne” 115/23—24: Przemówienie Ministra Przemysłu i Handlu J. Kiedronia w Sejmie R.P. w dniu 4 kwietnia 1923.

<sup>114</sup> Sprawozdanie komisji do zbadania gospodarki przedsiębiorstw państwowych, Warszawa 1939, s. 49 n.

<sup>115</sup> Tego zdania był zarówno I. Paderewski (*Przemówienie Prezydenta Ministrów I. Paderewskiego w Sejmie Ustawodawczym w dniu 20 lutego 1919*, „Sprawozdania stenograficzne” 3/61, jak M. Niedziałkowski („Niepodległość” 1937, t. XV, s. 411).

<sup>116</sup> W. Roszkowski, *Gospodarcza rola państwa w polskiej teorii i publicystyce ekonomicznej i społeczno-politycznej lat 1918—1924*, „*Ekonomista*” t. III, 1978, s. 615—645.

Od tego ogólnego stosunku sfer rządzących do działalności państwa jako przedsiębiorcy, a więc do etatyzmu w ścisłym tego słowa znaczeniu, odróżnić należy zmieniającą się politykę kolejnych gabinetów wobec problemu reglamentacji obrotu towarowego. Po niekonsekwentnych próbach odejścia od tych pośrednich form oddziaływania na gospodarkę pod koniec 1919 roku w okresie do jesieni 1921 roku dominowały tendencje aktywnej ingerencji państwa w organizację gospodarki narodowej. Lata 1922—1923 przyniosły zniesienie etatyzmu wojennego i liberalizację obrotu gospodarczego.

Niezależnie od polityki wynikającej z potrzeb wojny i sytuacji aprowizacyjnej kraju trzecia płaszczyzna, na której obserwować można zjawisko etatyzmu, to kwestia deficytu budżetowego, inflacji i związanych z dochodami skarbowymi monopolii państwowych. W miarę rozwoju inflacji, zwłaszcza w latach 1922—1923 rządy usiłowały wypełnić niedobory budżetowe przy pomocy sum uzyskiwanych ze sprzedaży majątku państwowego, co ze względu na brak nabywców nie dało większych rezultatów. Dopiero w okresie reformy skarbowej Grabskiego pogodzono się z rozmiarami sektora państwowego i zasadniczą uwagę skierowano na zracjonalizowanie gospodarki przedsiębiorstw państwowych. Okazało się wówczas, że usprawnienie zarządzania tymi zakładami mogło dać rezultaty lepsze, niż ich wyprzedaż. Równocześnie, ze względów fiskalnych rozszerzono i ujednoczono system monopolii skarbowych. W efekcie w 1924 roku nastąpiło dalsze powiększenie rozmiarów sektora państwowego. Reformy Grabskiego stworzyły też podstawy systemu gospodarki państwowej w następnych latach Drugiej Rzeczypospolitej.

Войцех Рошковски

#### ОТНОШЕНИЕ ПОЛЬСКОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА К ГОСУДАРСТВЕННЫМ ПРЕДПРИЯТИЯМ В 1918—1924 ГГ.

В начальный период независимой Польши, когда по польским землям покатилась волна революционного движения, правительства Дашиńskiego и Морачевского выступили с лозунгами частичной национализации основных отраслей хозяйства. На эту программу оказали влияние социалистические положения об обобществлении производства; вместе с тем лозунги эти выдвигались с целью успокоения масс. Проектируемую национализацию не удалось осуществить. После периода столкновений либеральных течений с протекционистскими времен правления Падеревского, во второй половине 1919 г. взяло верх убеждение, что будущее польского хозяйства следует опереть не на государственную, а на частную собственность.

От общего отношения правящих кругов к деятельности государства как предпринимателя, то есть этатизма в строгом значении этого слова, следует отличить изменяющуюся политику очередных кабинетов относительно вопроса о регламентации товарооборота. После беспоследовательных попыток ухода от регламентации к концу 1919 г. верх взяли тенденции ко вмешательству государства в организацию народного хозяйства, что было связано с польско-советской войной и ее экономическими последствиями. Годы 1922—1923 принесли отмену военного этатизма и либерализацию хозяйственного оборота.

По мере роста инфляции очередные правительства пытались восполнить бюджетные дефициты с помощью сумм, получаемых от продажи государственного имущества, что ввиду отсутствия покупателей не приносило заметных результатов. Только правительство Грабского примирилось с размерами государственного сектора и основное внимание направило

на рационализацию хозяйства государственных предприятий. Оказалось, что усовершенствование управления может принести лучшие результаты, чем распродажа. Одновременно из фискальных соображений была расширена и унифицирована система казенных монополий. В эффекте в 1924 г. увеличился государственный сектор. Реформы Грабского создали также основы системы государственной экономики в последующие годы Второй Речи Посполитой.

Wojciech Roszkowski

## LE GOUVERNEMENT POLONAIS ET LES ENTREPRISES D'ETAT DANS LES ANNÉES 1918—1924

Dans les débuts de l'indépendance de la Pologne, lorsque le pays était secoué par une vague révolutionnaire, les ministères Daszyński et Moraczewski entretenaient l'idée d'une nationalisation des branches principales de l'économie polonaise. Ils agissaient sous l'influence des thèses proclamant la socialisation des moyens de production; il s'agissait également de calmer les masses. Il ne fut pas possible de mettre ces projets à exécution. Après une période d'hésitation entre la tendance libérale et la tendance étatiste le gouvernement Paderewski s'est décidé dans la seconde moitié de 1919 de fonder l'avenir de l'économie polonaise sur la propriété privée et non sur celle de l'Etat.

Il faut faire une distinction entre le point de vue du gouvernement sur l'activité de l'Etat en tant qu'entrepreneur, donc sur l'étatisme dans le sens strict du terme, et la politique changeante des divers cabinets ministériels à l'égard de la réglementation des échanges. Après quelques tentatives d'abandonner toute réglementation, ce fut, vers la fin de 1919, la politique de l'ingérence de l'Etat dans l'organisation de l'économie nationale qui prit le dessus; la guerre polono-soviétique et ses conséquences économiques en furent l'une des causes. Les années 1922—1923 apportèrent la liquidation de l'étatisme de l'état de guerre et la libération des opérations économiques.

A mesure que l'inflation augmentait, les ministères successifs essayaient de combler le déficit budgétaire au moyen de la vente de domaines nationaux, ce qui ne donna guère de résultats, faute d'acquéreurs. Néanmoins en 1924 le ministre Grabski finit par admettre l'existence d'un secteur de l'Etat dans l'industrie, tout en se concentrant sur la rationalisation de ces entreprises. Il s'avéra qu'une administration rationnelle peut apporter de meilleurs résultats que la vente de l'entreprise à vil prix. En même temps, pour des raisons fiscales, on élargit et uniformisa le système des monopoles fiscaux. Il en résulta, en 1924, un agrandissement du secteur de l'Etat. Les réformes de Grabski servirent de base au système de l'économie nationale dans les années suivantes de la Seconde République.