

*Wiesław Bednarek**

REFLEKSJE NAD POLITYKĄ GOSPODARCZĄ POLSKI

(Rola państwa w gospodarce w koncepcjach polskiej ekonomii teoretycznej i opisowej lat 1918–1928)

Odcieśliśmy przeszłość ostatnich czterdziestu kilku lat „grubą kreską” i zamierzamy budować polski porządek – także gospodarczy – od nowa. Warto w tej sytuacji, pełnej znaków zapytania i problemów pod pewnymi względami podobnych do tych, przed którymi stała gospodarka polska po uzyskaniu niepodległości w 1918 r., sięgnąć do dorobku historycznego z nadzieją, że znajdziemy w nim inspirację do wypracowania optymalnych rozwiązań.

* * *

W literaturze ekonomicznej pierwszego dziesięciolecia niepodległości problem roli państwa w gospodarce występował jako istotny składnik polemiki liberałów z etatystami. Na dobrą sprawę nie znajdziemy podręcznika akademickiego, monografii czy eseju poświęconego polityce gospodarczej pomijającego ten palący problem. Czyje poglądy przeważały? Jak zmieniał się układ sił w tej polemice? Jaka była argumentacja każdej strony? Oto pytania, na które będziemy szukali odpowiedzi.

Kwestia roli państwa w gospodarce pojawiła się na Polskiej Naradzie Ekonomicznej odbytej w Petersburgu wiosną 1917 r., przy próbie udzielenia odpowiedzi na pytanie – czy subsydiować własny przemysł? Uczestnik Narady J. Fiedorowicz trafnie przewidywał wówczas, że „stary spór między zwolennikami szerokiego wykorzystania niczym nieskrępowanej inicjatywy prywatnej z jednej strony i stronnikami państwowej reglamentacji handlu i przemysłu z drugiej, u nas w Polsce po wojnie będzie miał teren szczególnie

* Dr hab., docent w Instytucie Ekonomii UŁ.

wdzięczny”¹. Przewidywano, że przed inicjatywą gospodarczą opartą na prywatnej własności staną w Polsce szerokie i wszechstronne zadania, bowiem zarówno środki materialne rządu, jak i skromny aparat wykonawczy państwa nie będą w stanie podolać wszystkim problemom. Z drugiej strony, ta sama przyczyna, tzn. konieczność budowania od podstaw życia gospodarczego kraju, sprawi, że „nigdzie tak jak w Polsce nie będzie potrzebna sprawna i jednomyślnie działająca machina gospodarcza”². Społeczeństwo polskie nie jest jeszcze ani dostatecznie mocne ekonomicznie, ani dostatecznie zorganizowane, by mogło skutecznie przeciwstawić się przeciwnościom współzawodnictwa międzynarodowego i zmiennym losom koniunktury. Siłą rzeczy więc „na razie państwo będzie musiało wziąć na siebie konsolidowanie żywych sił kraju dla walki na rynku międzynarodowym i dla planowanego przeprowadzenia całokształtu uprzemysłowienia kraju. Udział państwa w formowaniu naszego bytu gospodarczego wydaje się więc nieodzownym i koniecznym”³. Fiedorowicz widzi trudność realizacji tego nakazu, bowiem zdaje sobie sprawę z materialnej i organizacyjnej ograniczoności sił rządu. Ponieważ jednak „bezwzględnie pożądanym byłoby zostawić w ręku państwa ster kierowniczy życia gospodarczego, wypadnie więc szukać form kompromisowych, przy których rząd mógłby dopuścić do wspólnej pracy samo społeczeństwo, biorąc na siebie funkcję organu kontrolującego i reglamentującego, a tylko w szczególnie ważnych wypadkach – funkcję bezpośredniego gospodarza”⁴.

Na naradzie petersburskiej zastanawiano się szczegółowo nad dziedzinami życia gospodarczego, w których: niezbędny jest bezpośredni udział i aktywna działalność państwa, pozycję państwa można zredukować do roli organu kontrolującego lub też należy pozostawić zupełną swobodę inicjatywie prywatnej.

Z dotychczasowej relacji można wyciągnąć wniosek, że na naradzie petersburskiej panował duch etatyzmu, a Fiedorowicz był jego wyrazicielem. Byłby to jednak wniosek przedwczesny i nieprawdziwy.

J. Fiedorowicz jest przekonany, że „rząd jako gospodarz przedsiębiorstwa, nie może być nigdy ani równie oszczędnym jak prywatne towarzystwo, bezpośrednio pieniężnie zainteresowane, ani tym bardziej równie rzutkim i przedsiębiorczym [...] W sferze państwowego życia ekonomicznego rola rządu jest ogromna, ale ograniczać się ona winna tylko do ułożenia ogólnego planu polityki gospodarczej kraju, do ścisłego przeprowadzenia tych zarządzeń prawno-państwowych, które plan powyższy urzeczywistnić

¹ J. Fiedorowicz, *Szkic polskiej polityki ekonomicznej*, [w:] *Prace Polskiej Narady Ekonomicznej w Petersburgu*, t. 4, Warszawa 1919, s. 27.

² Tamże.

³ Tamże.

⁴ Tamże.

mogą, do kierownictwa takimi czynnikami życia ekonomicznego jak cła, taryfy, podatki, wreszcie do ogólnego nadzoru za czynnością i rozwojem handlu i przemysłu krajowego. Zakładanie zaś i prowadzenie wszelkich przedsiębiorstw powinno być pozostawione inicjatywie i przedsiębiorczości prywatnej”⁵.

Zgodnie z tym poglądem bezpośredni udział i działalność państwa może mieć miejsce tylko w zakresie handlowych monopolii państwa (spirytus, tytoń, zapalki, herbata), co jest podyktowane względami fiskalnymi; dalej zaś, w ręku państwa należy pozostawić pocztę i telegraf oraz wykorzystanie energii wód. Pożądana jest kontrola państwowa nad budową i eksploatacją linii kolejowych, telefonem, siecią energetyczną, flotą handlową, budową portów, magazynów i składów zbożowych. Państwo może również uczestniczyć w syndykatach szczególnie ważnych przemysłów, np. w górnictwie węglowym oraz w hutnictwie żelaza i stali. Wszelkie inne dziedziny życia gospodarczego należy pozostawić przedsiębiorczości prywatnej.

Jak widać, na naradzie petersburskiej nie formułowano programu etatystycznego z koncesjami na rzecz liberalizmu, ale hołdując liberalizmowi dopuszczano z konieczności poszerzoną i pogłębianą rolę państwa w gospodarce.

Z odmienną sytuacją spotykamy się w ujęciu roli państwa w gospodarce przez Z. Daszyńską-Golińską. Jej poglądy z wielu względów zasługują na szersze omówienie, poświęcimy im więc nieco więcej uwagi.

Aby prześledzić ewolucję poglądów Z. Daszyńskiej-Golińskiej, będziemy zmuszeni sięgnąć do jej niewielkiej rozprawki, która ukazała się jeszcze przed I wojną światową. W studium tym znajdujemy uznanie silnej roli narodowego państwa w działalności ekonomicznej. Zdaniem autorki rozwój gospodarczy ma w państwie swego przedstawiciela, kierownika i regulatora w stopniu nie mniejszym niż życie polityczne. Państwo bowiem kontroluje, uogólnia, koordynuje i łączy różne przejawy życia gospodarczego. Oddziaływaniu państwa winny podlegać stosunki między pracą i kapitałem, między różnymi podmiotami własności rolnej, system fiskalny, ustawodawstwo w zakresie działalności przemysłowej, handlowej, górniczej i agrarnej⁶. Prywatni przedsiębiorcy, a więc przemysłowcy i posiadacze ziemscy kierują się w działalności gospodarczej motywami egoistycznymi, nie są zdolni do uwzględniania szerszego interesu ekonomicznego, tzn. interesu całego narodu. Ten właśnie interes narodowy musi zabezpieczyć swą działalnością gospodarczą państwo⁷.

⁵ Tamże, s. 33.

⁶ Z. Daszyńska-Golińska, *Rzecz o samodzielną gospodarkę ziem polskich*, Warszawa-Kraków 1914, s. 8-9.

⁷ Tamże, s. 189-190.

W kilka lat później, w roku 1917, w szkicu w sprawie programu gospodarczego Polski po wojnie Z. Daszyńska-Golińska powtórnie podejmuje kwestię roli państwa w gospodarce. Polska jeszcze nie istnieje, nie jest znane ani terytorium przyszłego państwa, ani forma jego rządów, autorka rozważa jednak w oparciu o optymistyczne założenia i zaobserwowane tendencje rolę państwa polskiego po uzyskaniu niepodległości⁸.

„Socjalizm państwowy” – według Daszyńskiej-Golińskiej – mimo licznych niechęci, krytyki i sprzeciwów już przed wojną poczynił znaczne podboje, obejmując coraz szersze dziedziny życia społeczno-gospodarczego, zwłaszcza w Niemczech i Austrii. Wkraczanie państwa w dziedzinę stosunków między kapitałem a pracą, rozbudowa ustawodawstwa społecznego, dążność do upaństwowienia kolei żelaznych, rozwój polityki podatkowej, która zmierza do obciążenia dochodów jednostek „udziałem w wydatkach gospodarki ogólnej społeczeństwa i państwa”, wszystko to wskazywało, że państwo nie traktuje gospodarstwa społecznego jako sumy gospodarstw prywatnych, ale uważa je za całość⁹. Wszystkie te fakty wskazywały – zdaniem autorki – że państwo postępowało na drodze socjalizacji i nawet jeżeli nieraz odstępowało demokratyzującym się społeczeństwom część swoich atrybutów, to regulowało właśnie w imieniu tej demokratyzacji coraz ściślej życie gospodarcze. W poglądach Daszyńskiej-Golińskiej znajdujemy więc utopijną wiarę, że państwo organizując życie gospodarcze, czyniąc je od siebie zależnym i zdobywając środki ekonomiczne, przenosi niejako punkt ciężkości z warstw posiadających na szerokie masy wziętych w obronę i opiekę robotników i ogółu publiczności”¹⁰.

Autorka jest przekonana, że te ogólne tendencje socjalizacyjne będą silnie oddziaływały na politykę młodego państwa polskiego. Należy się jednak liczyć z „naturalnym odruchem sprzeciwu, jaki w każdym kraju wytworzyło panowanie wyłącznej zasady wolnej konkurencji, oraz z przekonaniem, że rząd istnieje dla ochrony mienia i bytu klas posiadających”¹¹. Zdolność pokonania sprzeciwów i oporów zależy od umiejętnego skonstruowania i właściwego przeprowadzenia programu gospodarczego państwa. Program taki powinien koncentrować się na ochronie i właściwym wykorzystaniu rozporządzalnym czynników gospodarczych: ludności, ziemi i bogactw naturalnych. W zakresie polityki populacyjnej, którą Daszyńska-Golińska stawia na pierwszym miejscu, obowiązkiem państwa będzie opieka nad dziećmi, rozwój szkolnictwa podstawowego, zawodowego i wyższego, zbu-

⁸ Z. Daszyńska-Golińska, *Zamiast wstępu – w sprawie programu gospodarczego Polski po wojnie*, [w:] *Zagadnienia polskiej polityki ekonomicznej po wojnie. Studia ekonomiczne*, Kraków 1917, s. 2.

⁹ Tamże, s. 5.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Tamże, s. 9.

dowanie nowoczesnego ustawodawstwa ochronnego oraz polityka antyemigracyjna. Troska o właściwe wykorzystanie ziemi i bogactw naturalnych wymagać będzie od państwa rozbudowy komunikacji wodnych i lądowych, bez których państwo nie może zaistnieć „pod groźbą zastoju i zacofania w porównaniu do innych krajów”¹². Obowiązki państwa w zakresie wykorzystania ziemi polegać będą na podjęciu melioracji rolniczych, akcji scalania gruntów, rozwiązaniu kwestii serwitutów – właściwej polityce traktatowej, celnej i taryfowej. Autorka uważa, że Polska ze swymi zasobami bogactw naturalnych powinna w ciągu kilku dziesięcioleci stać się jednym z najbardziej uprzemysłowionych krajów Europy. Nie można tylko tych bogactw naturalnych „pozostawiać ani rodzimej przedsiębiorczości prywatnej, ani patrzeć spokojnie, jak krajowych kapitalistów ubiegają obcy, wykupując tereny, podporządkowując ich eksploatację potrzebom kartelów międzynarodowych i wywłaszczając naród polski z najcenniejszych jego bogactw”¹³. Państwo powinno nie tylko zająć się wykrywaniem i oszacowywaniem bogactw naturalnych, ale także ich eksploatacją – ustanawiając państwowy monopol na najważniejsze kopaliny.

W zakresie przemysłu jednak państwo winno porzucić na działalności pośredniej, ustawodawczej. Powinno także stwarzać odpowiednie warunki rozwoju poprzez właściwą politykę celną i taryfową. Nie wolno mu zaś bezpośrednio wkraczać w te gałęzie, które przedsiębiorczość prywatna potrafi objąć i właściwie rozwinąć. Obok zamówień państwowych, które powinny wspierać przedsiębiorczość prywatną, wskazane będzie stworzenie centralnej instytucji kredytowej, która odgrywałaby rolę bankiera banków i narzędzia najwyższej kontroli państwa nad rozwojem przemysłu¹⁴.

Problem roli państwa w gospodarce podejmuje Z. Daszyńska-Golińska raz jeszcze w krótkim eseju opublikowanym w 1925 r. W jej wywodach dostrzec można rozczarowanie wobec istniejącej rzeczywistości w teorii i praktyce. Wypowiadając się krytycznie na temat negatywnego stosunku części polskiej myśli ekonomicznej do gospodarczej aktywności państwa, autorka twierdzi, że jest to wyraz „małego wyrobienia społeczeństwa” i „małej jego odporności wobec rzekomego bankructwa teorii”¹⁵. Trzeba przyznać, że Daszyńska-Golińska już wcześniej trafnie przewidziała opór przeciwko zwiększeniu roli państwa w gospodarce, twierdząc, że opór ten wyrosł na cechach psychiki narodu polskiego, wśród których najważniejsze

¹² Tamże, s. 16.

¹³ Tamże, s. 18.

¹⁴ Tamże, s. 22.

¹⁵ Z. Daszyńska-Golińska, *Etatyzm w dziedzinie gospodarczej*, [w:] *Studia społeczne i gospodarcze. Księga jubileuszowa dla uczczenia 40-letniej pracy naukowej Ludwika Krzywickiego*, Warszawa 1925, s. 73–74.

to: „samowola, buta wobec podwładnych, podejrzliwość wobec urzędniczego państwa i tradycyjne warcholstwo...”¹⁶.

W 1925 r. Daszyńska-Golińska nadal dowodzi, że egoizm gospodarczy, jaki leży u podstaw prywatnej działalności gospodarczej, nie może stać się podstawą podniesienia dobrobytu społecznego. Potrzebna jest przeto interwencja państwa, które powinno pojawiać się tam, gdzie działalność prywatna jest niewystarczająca. Inicjatywa państwa musi pojawiać się tam, „gdzie chodzi o dobra przyszłe, o interes przyszłych pokoleń...”, ponieważ na tym polu „zbyt wyjątkową i rzadką jest [...] samorzutna ofiara jednostki prywatnej”¹⁷.

Mimo krytyki „małej odporności na rzekome bankructwo teorii” poglądy samej Daszyńskiej-Golińskiej uległy znamiennej ewolucji. W stosunku do wcześniejszych postulatów autorki, obszar dziedzin, w których potrzebna jest aktywna rola państwa, uległ znacznemu zwężeniu. Troską państwa ma pozostać już tylko zabezpieczenie właściwej higieny zakładów przemysłowych, ustawodawstwo ochronne dla robotników i pracowników umysłowych, ubezpieczenia oraz te wszystkie sytuacje, w których interes publiczny – bliżej zresztą nieokreślony – uzasadnia częściowe lub całkowite wywłaszczenie własności prywatnej. Jakiegokolwiek mieszanie się państwa do działalności produkcyjnej jest teraz niepożądane, ponieważ produkcja to dziedzina zbyt zmienna, aby sztywny aparat państwowy dał się do niej zastosować¹⁸.

W porównaniu z J. Fiedorowiczem, który był zwolennikiem liberalizmu dopuszczającym w przewidywanych szczególnie trudnych warunkach rozszerzonej pozycji państwa w gospodarce, Z. Daszyńska-Golińska prezentuje się nam jako etatystka, która stopniowo, pod presją istniejącej sytuacji w teorii i praktyce, czyni ustępstwa na rzecz wolnej przedsiębiorczości. Przekonamy się później, że takie kompromisy i zacieranie się ostrych konturów postaw będą właściwe i dla innych.

W pierwszych latach niepodległości ukazało się w Polsce szereg wykładów ekonomii politycznej i polityki gospodarczej, których autorzy, przy omawianiu zagadnień teoretycznych, nawiązują również do interesującego nas zagadnienia.

A. Krzyżanowski uważał, że „zasada gospodarności, stanowiąca istotę zjawisk ekonomicznych, w zakresie gospodarki publicznej nie jest czynnikiem równie rozstrzygającym, jak w zakresie gospodarki prywatnej”¹⁹. Ponieważ zaś gospodarka publiczna nie potrafi być równie efektywna jak gospodarka prywatna, przeto „państwo powinno ograniczyć się przede wszystkim do dostarczania dóbr niematerialnych. Zapewnienie bezpieczeństwa na zewnątrz i wewnętrznego przez urzeczywistnienie porządku prawnego, stworzenie

¹⁶ Z. Daszyńska-Golińska, *Zamiast wstępu...*, s. 9.

¹⁷ Z. Daszyńska-Golińska, *Etatyzm...*, s. 74.

¹⁸ Tamże, s. 88–89.

¹⁹ A. Krzyżanowski, *Założenia ekonomiki*, Kraków 1920, s. 28.

warunków pomyślnego rozwoju kultury przez dbałość o podniesienie oświaty, zdrowotności – oto główne, właściwe zadania państwa. Natomiast wytwarzanie dóbr materialnych stanowi zakres działalności gospodarki prywatnej”²⁰.

J. S. Lewiński rozwija szerszą argumentację na rzecz liberalnego światopoglądu gospodarczego. Stwierdza on, że „teoria ekonomii na dwóch opiera się podstawach: 1-o) na zasadzie ekonomicznej. Teoria abstrahuje od wszelkich różnic charakterów i traktuje wyłącznie człowieka jako homo oeconomicus, który w dziedzinie zjawisk ekonomicznych działa według zasady najmniejszego wysiłku; 2-o) ekonomia analizuje te zjawiska [tzn. produkcję, wymianę, podział – W. B.] w atmosferze absolutnej wolności, tak samo jak fizyk przeprowadza niektóre eksperymenty w próżni”²¹. Lewiński uważał, że ekonomia jest nauką o prawach rządzących gospodarką. Prawa te powstają przy założeniu, że działają wyłożone powyżej dwie zasady. „Wobec tego powstaje pytanie – zastanawia się Lewiński – czy prawa te stosują się li tylko do ustroju wolnej konkurencji, czy też obowiązują one również tam, gdzie władza kieruje życiem gospodarczym”²². Odpowiedź znajduje Lewiński w historii: „nauka ta nie powstała w epoce wolnej konkurencji, ale w XVII i XVIII wieku, gdy całe życie gospodarcze podlegało reglamentacji przez władze centralne i lokalne. Wtedy to najsłynniejsze umysły owego czasu, jak Petty, Locke, Hume, Quesnay, Trugot i Smith, obserwując anormalne objawy, które były tego wynikiem, odkryli naturalny porządek, na którym porządek rzeczywisty wzorować się musi. Tak powstało na tle fałszywej polityki gospodarczej pojęcie praw ekonomicznych”²³.

W zestawieniu ze skrajnym liberalizmem Krzyżanowskiego czy Lewińskiego, poglądy H. Radziszewskiego należy uznać za nader umiarkowane. Omawiając rolę państwa w stosunku do przemysłu, Radziszewski stwierdza, że przebrzmiały już hasła liberalizmu gospodarczego, dążącego do zupełnego usunięcia wszelkich wpływów państwa na kształtowanie się procesów gospodarczych. W praktyce wszędzie państwa wywierają wpływ na rozwój gospodarczy. Skrajny antyliberalizm to, zdaniem Radziszewskiego, socjalizm. Zastosowanie postulatów socjalistycznych, a więc ujęcie życia gospodarczego w bezwzględnie ramy organizmu państwowego, czyli upaństwowienie wytwórczości, „zaprowadziłoby na miejsce żywego organizmu bezduszny mechanizm”²⁴. Ponieważ jednak liberalizm się przeżył – powstaje przeto zagadnienie wykreślenia granic ingerencji państwa, czy raczej zasad, jakimi powinna się kierować polityka gospodarcza praworządnego państwa

²⁰ Tamże, s. 32.

²¹ J. S. Lewiński, *Zasady ekonomii politycznej*, Warszawa 1921, s. 9.

²² Tamże, s. 15.

²³ Tamże, s. 16.

²⁴ H. Radziszewski, *Polityka ekonomiczna*, t. 1, Warszawa 1921, s. 487.

w stosunku do życia gospodarczego. Swoboda przedsiębiorczości prywatnej powinna być ograniczona przez państwo wszędzie tam, gdzie:

- interes indywidualny byłby niezgodny z kierunkiem ogólnej polityki kraju;

- interes indywidualny sprzeczny z interesem społecznym, mógłby temu drugiemu przynieść szkodę.

Radziszewski wyznacza państwu rolę opiekuna i protektora przedsiębiorczości prywatnej, bowiem „państwo pamiętać powinno, że najdzielniejszym bodźcem rozkwitu przemysłowego jest danie mu możliwości swobodnego rozwoju”²⁵. Nadto państwo powinno być obrońcą interesów warstw pracujących w zakresie wynagradzania i warunków pracy. „Działalność władz publicznych przeto, powinna być pozytywna i negatywna, popierająca rozwój przemysłu, a zapobiegająca możliwym krzywdom i szkodom”²⁶. W zakresie działalności pozytywnej środkami działania państwa są: polityka handlowa, celna, komunikacyjna. Wszystkie te środki powinny mieć charakter trwały, podobnie jak sama podstawa działania gospodarczego, tzn. własność prywatna. Dalszym środkiem działania pozytywnego jest kredyt. Państwo powinno nie tylko stwarzać warunki sprzyjające powstawaniu kredytu, ale także samo być kredytodawcą i pomagać w pierwszym rzędzie tym nowo powstałym zakładom, które są pożądane w kraju. W pierwszych latach działalności takich przedsiębiorstw należy stosować wobec nich ulgi podatkowe²⁷. Pomoc kredytowa i ulgi podatkowe świadczone były nowo powstającym zakładom w czasach Królestwa Kongresowego, zwłaszcza za czasów Lubeckiego; w Polsce istnieją zatem tradycje rozwiniętej protekcji państwa wobec prywatnej przedsiębiorczości. Dalszym narzędziem działania pozytywnego powinny być zamówienia państwowe, które mogą – zwłaszcza w początkowym okresie działania przemysłu – decydować o jego losie. Istotną rolę przypisuje Radziszewski oświatowej funkcji państwa, a więc szerzeniu wiedzy zawodowej i ogólnej, na niższym i wyższym poziomie. Jest to istotny czynnik produkcji z punktu widzenia stwarzania przesłanek rozwoju²⁸.

Do działań negatywnych, zapobiegających ewentualnym krzywdom i szkodom, zalicza Radziszewski tworzenie monopolu państwowych. Są one dopuszczalne tam, gdzie działalność prywatna może się kłócić z ważnymi interesami społeczeństwa. „Zachodzić to może z chwilą powstania na rzecz przemysłowca faktycznego monopolu, albo też wówczas, gdy chodzi o zaspokojenie najpierwszych potrzeb ludności. W tych wypadkach usprawiedliwione, a nawet wskazane są monopole państwowe lub samorządowe. Jeżeli bowiem

²⁵ Tamże, s. 490.

²⁶ Tamże.

²⁷ Tamże, s. 491.

²⁸ Tamże, s. 491 i n.

ma istnieć monopolista prywatny faktyczny, który z tego tytułu wyzyskuje ludność, sprzedając po cenach nadmiernych produkty swoje, słuszniej jest, by produkcja ta została ujęta w ręce państwa, które na rzecz zbiorowości zyski ciągnąć będzie”²⁹. Jest to jednak ostateczność, ponieważ monopolizacja niesie z sobą szereg niebezpieczeństw i niepożądanych objawów, łatwiej zaś ująć w karby wolną konkurencję niż zwalczyć te niebezpieczeństwa.

S. A. Kempner w opublikowanym w 1921 r. wykładzie ekonomii społecznej rozróżnia dwie dziedziny działalności ekonomicznej państwa. Po pierwsze – „państwo musi czuwać nad całym rozwojem, przyspieszać go, a nawet w pewnych wypadkach hamować, gdy [...] nadmiar współzawodnictwa wywołuje zamęt i przesilenia”³⁰. Stąd potrzeba ustawodawczej działalności państwa na polu gospodarczym i społecznym. Po drugie – państwo na swą działalność musi czerpać środki z dochodów społeczeństwa. Stąd wynika system fiskalny państwa³¹.

R. Rybarski dochodzi do określenia kierunków działalności gospodarczej państwa śledząc „losy liberalizmu gospodarczego” w dłuższym czasie. We fragmencie swego wykładu – noszącym taki właśnie tytuł – dowodzi, że na przestrzeni ostatnich lat XIX w. i dalej w XX w. rozwijały się różne doktryny polityczno-ekonomiczne, które występowały przeciwko zasadzie wolności gospodarczej. Doktryna liberalizmu gospodarczego jest w wielu częściach zupełnie rozbita. Nie znaczy to, że brak jej już zwolenników, zwłaszcza wśród ludzi, których interesom nie dogadza ingerencja państwa w życie gospodarcze. „Życie gospodarcze – twierdzi Rybarski – może być uregulowane w dwojaki sposób. Albo się mniema, że jego kierownikiem, twórcą nowych form [...] i organizatorem jest państwo”, albo też uznaje się drugi pogląd, który „usuwa państwo na plan dalszy, często bardzo daleki”³². W pierwszym przypadku jednostka musi być prowadzona za rękę, musi mieć opiekuna, który przepisuje co ona ma wytwarzać i jak ma wytwarzać. Skrajnym przejawem tego systemu jest uspołecznienie środków produkcji, bardziej łagodnym – reglamentacja życia gospodarczego. Ten ostatni system istniał w wiekach średnich, a w zmienionej postaci także w epoce merkantylizmu. Drugi pogląd „rolę twórczą przypisuje prywatnej inicjatywie i przedsiębiorczości, spodziewa się, że swoboda działań gospodarczych, swoboda organizacji, doprowadzi do jak największej produktywności. Państwo ma zabezpieczać tylko ogólne warunki życia gospodarczego, ale nie jest jego twórcą, gdyż to życie zdoła się samo rozwijać w sposób spontaniczny”³³. Rybarski uważał, że poza Rosją Sowiecką większość

²⁹ Tamże, s. 493.

³⁰ S. A. Kempner, *Ekonomia społeczna*, Warszawa 1921, s. 192.

³¹ Tamże, s. 193.

³² R. Rybarski, *System ekonomii politycznej*, t. 1, Warszawa 1924, s. 258.

³³ Tamże.

państw wyznaje drugi pogląd. W ich polityce gospodarczej istnieją wielkie różnice, ale wszędzie gospodarka oparta jest na zasadzie prywatnej własności i na inicjatywie prywatnych podmiotów gospodarczych. W okresie powojennym wzrasta wiara w siły jednostki, a więc liberalizm nie minął bezpowrotnie, „musiał się on tylko poddać ograniczeniom”, które idą w trzech kierunkach i uwzględniają trzy motywy:

1) ochronę słabszych od wyzysku silniejszych (w tym celu ogranicza się nawet własność prywatną i wolność gospodarczą);

2) dostarczenie państwu odpowiednich dochodów (z tego względu państwo występuje niejednokrotnie w roli producenta);

3) ochronę interesów narodowych (przeciwdziałanie konkurencji zagranicznej, popieranie rodzimej przedsiębiorczości)³⁴. W okresie powojennym – zdaniem Rybarskiego – w ogólnym rozwoju tendencji etatystycznych szczególnie duża rola przypadła kierunkowi wyliczonemu w punkcie trzecim, bowiem „liberalizm doznał gruntownej klęski swoich poglądów na obrót międzynarodowy i międzynarodowy podział pracy. Natomiast doznał tylko porażek w stosunkach wewnętrznych. Wydarto mu niektóre pozycje, na ogół jednak przeważną częścią wewnętrznego życia gospodarczego kierują idee liberalne”³⁵.

W ocenie proliberalnych poglądów R. Rybarskiego na uwagę zasługuje brak jakiegokolwiek argumentacji za liberalizmem bądź rozwiniętej krytyki etatyzmu. Autor obiektywnie stwierdza porażki liberalizmu, prezentuje kierunki aktywizowania się państwa, konstatuje panowanie zasady *laissez faire* w polityce gospodarczej większości państw i na koniec wypowiada arbitralny pogląd, że „idea gospodarstwa narodowego nie oznacza bynajmniej skupienia głównych sprężyn życia gospodarczego w rękach jednolitego czynnika – państwa; główne znaczenie – jego zdaniem – ma żywiołowy, samorządny rozwój produkcji i wymiany”³⁶.

Inny czołowy teoretyk ekonomii polskiej tego okresu, T. Brzeski uważał, że rozmiary i charakter działalności państwa w stosunku do życia gospodarczego zależą od „typu życia gospodarczego”. Brzeski wyróżniał dwa tory działalności ekonomicznej państwa:

– pierwszy, w którym państwo zmierza do zaspokojenia jego potrzeb gospodarczych (w systematyce Rybarskiego odpowiada mu drugi kierunek działania);

– drugi, w którym państwo usiłuje regulować życie gospodarcze toczące się w jego granicach (u Rybarskiego pierwszy i zapewne trzeci kierunek działania).

³⁴ Tamże, s. 259.

³⁵ Tamże, s. 264.

³⁶ Tamże.

Brzeski zastrzega, że ściśle rozgraniczenie tych torów działania jest w praktyce trudne, ponieważ wzajemnie się one przeplatają i przenikają nawet w jednym i tym samym akcie ustawodawczym państwa. Wyraźnie jednak widać – jego zdaniem – negatywne oddziaływanie państwa na gospodarkę w obrębie każdego toru działania ekonomicznego.

W obrębie pierwszego toru negatywny wpływ państwa na gospodarkę polega na tym, że zaspokajanie potrzeb państwa osłabia energię gospodarczą, ponieważ wszelkie formy „kontrybucji” oznaczają podniesienie kosztów, nadto zaś rozwój monopolii państwowych, które są jedną z form zdobywania środków na zaspokojenie potrzeb państwa, zwęża pole działania jednostek prywatnych.

Negatywny wpływ działania państwa po drugim torze realizuje się poprzez oddziaływanie na psychikę gospodarczą. Wszelkie zabiegi regulujące ze strony państwa, a więc różne nakazy, zakazy zmniejszają „dla jednostki skalę wyboru jej celów gospodarczych i środków prowadzących do ich uzyskania”³⁷. Próby regulowania życia gospodarczego przez państwo, a więc wszelkie ograniczające działania państwa, osłabiają racjonalność gospodarczą, „zdejmując z jednostki część odpowiedzialności za sytuację gospodarczą; jednostka bowiem z góry liczy na to, że państwo będzie się o nią troszczyć, a ewentualnie też spodziewać się może osiągnięcia celów gospodarczych przez wywieranie wpływu na działalność państwową drogą organizacji politycznej”³⁸.

W końcu pierwszego dziesięciolecia ukazują się dwie prace teoretyczne S. Głębińskiego; w 1927 r. opublikowano *Teorię ekonomiki narodowej*, zaś w rok później *Narodową politykę ekonomiczną*. W pracy wcześniejszej Głębiński sporo mówi o zadaniach państwa w gospodarstwie narodowym, generalnie jednak uznaje zasadę nieingerencji państwa. „Gospodarstwo narodowe – twierdzi Głębiński – nie ma gospodarza, widomej ręki kierującej, jaką mają gospodarstwa poszczególne. Nie jest tym gospodarzem państwo, ponieważ państwo ma swoje własne gospodarstwa państwowe, wchodzące w skład gospodarstwa narodowego. Państwo ma wprawdzie szerokie zadania w dziedzinie gospodarstwa narodowego [...] ale nie może kierować i narzucać swojej woli całości gospodarstwa narodowego”³⁹. Zadania państwa polegają na popieraniu rozwoju sił wytwórczych, ochronie krajowej wytwórczości, czuwaniu nad działaniem przedsiębiorstw użyteczności publicznej, realizowaniu funkcji oświatowej, zabezpieczaniu porządku społecznego i uprawianiu działalności prawodawczej⁴⁰.

W późniejszej pracy Głębiński rozwija te myśli i w pewnych fragmentach precyzuje, w wyniku czego kontury jego koncepcji stają się bardziej wyraziste.

³⁷ T. Brzeski, *Psychologiczna teoria gospodarcza w zarysie*, Poznań 1921, s. 282.

³⁸ Tamże, s. 283.

³⁹ S. Głębiński, *Teoria ekonomiki narodowej*, Lwów 1927, s. 2.

⁴⁰ Tamże, s. 2, 116–117.

U podstaw antyetatystycznej koncepcji Głębińskiego leży przekonanie, że państwo nie jest zdolne zapewnić rozwoju gospodarki narodowej; „mylnym jest mniemanie – pisze – jakoby państwo mogło stworzyć wszechstronny rozwój gospodarstwa narodowego. Państwo ma ważny udział w wychowaniu sił wytwórczych za pomocą szkół zawodowych, warsztatów i wydawnictw wzorowych, muzeów, wystaw, może i powinno popierać wszelkie gałęzie produkcji za pomocą komunikacji lądowych i wodnych, ulg transportowych, podatkowych, cłowych, traktatów handlowych i innymi podobnymi środkami, państwo nie ma jednak mocy dla stworzenia społecznych warunków gospodarczej inicjatywy, przedsiębiorczości i umiejętnej organizacji pracy”⁴¹.

Przeciwieństwem skrajnego liberalizmu lansowanego przez szkoły liberalne jest – zdaniem Głębińskiego – kolektywizm. Arbitralnie zaleca przeciwstawienie się indywidualizmowi i stanowcze odrzucenie kolektywizmu, jak również etatyzmu, który w czasie wojny i po wojnie zupełnie zbankrutował jako alternatywa polityki gospodarczej. U podstaw narodowej polityki ekonomicznej powinno leżeć przekonanie, że w gospodarstwie narodowym „istnieje ogólna solidarność interesów”⁴². W gospodarce nie istnieją żadne konflikty ani walka, możliwy jest przeto wolny, swobodny rozwój. Główną zasadą rozwoju przemysłowego jest więc zasada „wolności przemysłowej”. „Przemysł potrzebuje swobody, nie znosi utrudnień administracyjnych i szykan fiskalnych, które osłabiają jego rozpęd i siłę konkurencyjną [...] Zasada wolności przemysłowej wymaga aby ograniczenia [...] nie tamowały rozwoju przemysłu i nie czyniły pwożenia przemysłu zależnym od dowolności władzy”⁴³. Państwo może stosować ograniczenia w gospodarstwie narodowym mając na względzie zdrowie robotników, interes konsumentów, ochronę patentów i wynalazków, własne interesy fiskalne i ochronę pewnych grup wytwórców”⁴⁴.

Przegląd koncepcji występujących w teorii ekonomii i polityce gospodarczej wykazuje, że w pierwszym dziesięcioleciu niepodległości panowała w polskiej myśli teoretycznej idea liberalna. Teoria ekonomiczna omawianego okresu czyniła wprawdzie pewne koncesje na rzecz rozszerzenia ekonomicznej roli państwa, usiłowała nawet wyznaczać dziedziny czy obszary życia gospodarczego, na których aktywność państwa jest dopuszczalna lub wręcz pożądana, dostrzegała także i charakteryzowała różne środki działalności gospodarczej państwa, ale wszystko to było podporządkowane najwyższej zasadzie „wolności gospodarczej”. Trzeba zresztą zauważyć, że opisywane w tym okresie narzędzia ekonomicznej aktywności państwa nie były czymś nowym, bowiem znane były teorii i stosowane w praktyce gospodarczej kapitalizmu XVIII i XIX w. Przedstawiając więc znane już powszechnie formy oddziaływania

⁴¹ S. Głębiński, *Narodowa polityka ekonomiczna*, Lwów 1928, s. 6.

⁴² Tamże, s. 10.

⁴³ Tamże, s. 109–110.

⁴⁴ Tamże.

państwa na gospodarkę, polska myśl teoretyczna nie tworzyła nowych koncepcji roli państwa. Nie wyciągano z teorii wniosków z odmienności sytuacji gospodarczej Polski, wobec innych – wyżej rozwiniętych państw – i wpływu tego stanu rzeczy na konieczność wyposażenia państwa w szersze kompetencje ekonomiczne i nowe, bardziej skuteczne narzędzia oddziaływania państwa na całokształt gospodarki narodowej⁴⁵. Jeżeli nawet w niektórych pracach formułowano myśl o potrzebie szerszego działania gospodarczego ze strony państwa, to wyprowadzano je nie z praktycznych przesłanek, ale z bliżej niesprecyzowanego przekonania o „częściowym przeżyciu się” doktryny liberalnej.

Tendencje dominujące w teorii występowały również w publicystyce nawiązującej ściślej do praktyki życia gospodarczego. W tej dziedzinie myśli ekonomicznej – z natury bliżej codziennemu życiu gospodarczemu – względnie silny był nurt uznający konieczność większego oddziaływania państwa na gospodarkę. W końcu lat dwudziestych nurt ten miał już wielu zwolenników.

W ekonomii opisowej pierwszych lat powojennych przeważały jednak nastroje liberalne, wyrastające na tle krytyki wojennej interwencji państwa w gospodarkę. Była to zrozumiała reakcja na wszechstronną, krępującą i nieefektywną wojenną reglamentację gospodarki.

Pierwsze ataki na rozwinięte pozycje gospodarcze państwa wyszły ze sfer wielkiego kapitału. Dowodziły one, że warunkiem podjęcia pracy mającej na celu odbudowę życia gospodarczego jest zerwanie z „państwowym socjalizmem wojennym”⁴⁶. Sfery gospodarcze uznawały, że w określonych warunkach (wojna) wskazane było przejście (po rządach państw zaborczych), a nawet rozbudowanie reglamentacji życia gospodarczego. Z chwilą ustania tych warunków należy jednak wrócić do normalnego sposobu postępowania. Uważano więc, że w pewnych dziedzinach i przez jakiś czas jeszcze ingerencja państwa może być nadal pożądana, tam jednak, gdzie nie wchodzi w grę ważne interesy powszechne – „etatystyczna nadbudowa naszego życia gospodarczego musi być metodycznie i planowo znoszona i wszelkie pęty i skrępowania, które nakładane są dziś bez żadnej uzasadnionej potrzeby, muszą być w jak najkrótszym czasie usunięte”⁴⁷.

Inny nurt antyetatystyczny wywodził się ze sfer rządowych. W końcu 1920 r. W. Grabski opublikował projekt programu polityki gospodarczej Polski po wojnie, w którym m. in. stwierdzał, że „w czasie wojny w Polsce, jak i w innych krajach, zaprowadzony był system reglamentacji i gospodarki

⁴⁵ W publicystyce gospodarczej tego okresu zdawano sobie sprawę z odmienności sytuacji w Polsce. Zob. np. A. Krzyżanowski, *Pauperyzacja Polski współczesnej*, [w:] *Polityka i gospodarstwo*, Kraków 1931.

⁴⁶ *Między wojną a pokojem. Konieczność rewizji istniejącego systemu państwowej polityki gospodarczej*, „Przegląd Gospodarczy” 1920, nr 16.

⁴⁷ Tamże.

państwowej w wielu sferach życia ekonomicznego i finansowego. System ten nigdzie nie dał dobrych rezultatów, a w Polsce mocno się zdyskredytował”⁴⁸. Dalej – kreśląc najważniejsze zadania powojennej polityki gospodarczej – Grabski postulował: „... 4. Zaniechanie gospodarki wojennej w zakresie bezwzględego podporządkowania interesów ekonomicznych kraju i ludności potrzebom armii [...] 6. Skierowanie wysiłków wszystkich organów państwowych ku wzmoczeniu wytwórczości krajowej, rolnej i przemysłowej, popieranie indywidualnej i zbiorowej inicjatywy ekonomicznej i ograniczenie funkcji gospodarczych państwa do granic ścisłej konieczności lub niewątpliwej użyteczności, skasowanie ograniczeń zaprowadzonych w czasie wojny i pozostawienie czasowe, na okres przejściowy, tylko najbardziej koniecznych lub tych, które okazały się istotnie celowe i pożyteczne”⁴⁹.

Presja sytuacji gospodarczej musiała być jednak nieublagana, skoro w dalszej, szczegółowej części programu – wbrew ogólnym deklaracjom – Grabski uzasadniał „konieczność stałego zwiększania podatków i opłat”, wyjaśniał „znaczenie nowych podatków bezpośrednich” oraz konieczność rozwijania państwowych monopolii fiskalnych⁵⁰. Grabski wypowiadał się także przeciwko subwencjonowaniu przez państwo przedsiębiorczości prywatnej. Uważał, że położenie kresu tym praktykom jest niezbędne ze względu na „powstrzymanie demoralizacji, jaka powstaje na skutek łatwości w uzyskiwaniu subwencji skarbowych”⁵¹. Skarb powinien zaprzestać subwencjonowania, a zwolnione środki przeznaczyć na sfinansowanie odbudowy oraz na „cele pożyteczne i produkcyjne” pozostające w bezpośredniej gestii państwa⁵².

Również J. K. Steczkowski deklarował postawy antyetatystyczne, wyrażające zdziwienie, „że społeczeństwo nasze o tak wybitnie indywidualistycznych tradycjach weszło na tę drogę biurokratyzmu i ingerencji państwa do działalności prywatno gospodarczej”⁵³. W swym *exposé* obiecywał zresztą, że rząd uczyni wszystko, „by z etatyzmem wziąć rozbrat” i zapewniał, że nie jest to czcze hasło, ale nakaz ten stanie się rzeczywistością⁵⁴.

Mimo deklaracji antyetatystycznych, szczegółowe postulaty i konkretne działania sfer rządowych zmierzały nie do ograniczenia, ale raczej do wzmocnienia pozycji państwa w gospodarce narodowej. Sfery gospodarcze

⁴⁸ W. Grabski, *Projekt programu polityki ekonomicznej i finansowej Polski po wojnie*, Warszawa 1920, s. 5. Grabski był w rządzie W. Witosy (26 VII 1920 – 13 IX 1921) jednym z ministrów skarbu.

⁴⁹ Tamże, s. 6.

⁵⁰ Tamże, s. 27–30.

⁵¹ Tamże, s. 26.

⁵² Tamże.

⁵³ J. K. Steczkowski, *Program gospodarczy rządu. Exposé ministra skarbu*, „Przegląd Gospodarczy” 1921, nr 3.

⁵⁴ Tamże.

dostrzegały tę rozbieżność i domagały się konsekwentnej i zdecydowanej realizacji deklarowanych postaw⁵⁵.

W publicystyce gospodarczej stosunkowo wcześniej obserwujemy rozszerzenie się i pogłębienie rozważań na temat roli państwa w gospodarce. Początkowo obok, a potem w miejsce krytyki wojennej działalności gospodarczej państwa pojawiają się rozważania bardziej ogólne na temat źródeł, środków i zakresu ekonomicznej działalności państwa oraz na temat celowości rozszerzenia gospodarczych funkcji państwa. Wspomniany już wyżej S. Głębiński wypowiada w opublikowanym w 1922 r. niewielkim szkicu pogląd, że oprócz „typowych dziedzin działalności gospodarczej państwa”, takich jak: system monetarny, system komunikacyjny, ustawodawstwo socjalne, skarbowość państwowa, w pewnych warunkach pożądane jest podejmowanie przez państwo reform społecznych i wpływanie „na życie gospodarcze w duchu zabezpieczenia porządku prawnego, samodzielności i rozwoju sił wytwórczych, wzrostu produkcji i narodowego bogactwa”⁵⁶. Głębiński czyni więc pewne awanse na rzecz interwencjonizmu państwowego, ale nadal uważa, że należy „etatyzm ograniczyć do kierunków i form powszechnie przyjętych i uznanych”, bowiem powoduje on osłabienie samodzielności sił wytwórczych narodu i oznacza zawsze zbiurokratyzowanie życia. Dlatego „etatyzm jako system stanowczo potępić musimy”⁵⁷.

Atmosfera niechęci wobec ekonomicznej aktywności państwa panowała także na VII Zjeździe Prawników i Ekonomistów Polskich w Poznaniu. Jak wynika z rezolucji Zjazdu, dominowało tam przekonanie, że uwzględniając strukturę gospodarczą i kulturalną społeczeństwa polskiego, a także jego właściwości duchowe należy „dążyć do jak najbardziej idącego ograniczenia zakresu ingerencji państwowej na polu gospodarczym”⁵⁸.

Koncepcję przeciwną antyetatystycznej większości zaprezentował w Poznaniu przedstawiciel ekonomicznej doktryny katolicyzmu L. Caro, wprowadzając postulat ingerencji państwa w sprawy gospodarcze z przesłanek teoretycznych stanowiących podstawę ekonomicznej doktryny katolicyzmu, a nie z analizy ówczesnych warunków gospodarczych Polski, choć i te ostatnie uwzględniał on w swoich rozważaniach.

Punktem wyjścia koncepcji interwencjonistycznej L. Caro był woluntaryzm. Uważał on mianowicie, że prawa ekonomiczne są zjawiskami

⁵⁵ J. Kaczkowski, *Etatystyczne zamierzenia Ministerstwa Skarbu a dzisiejszy ustrój władz akcyzowo-monopolowych*, „Przegląd Gospodarczy” 1921, nr 6.

⁵⁶ S. Głębiński, *Etatyzm a gospodarstwo narodowe*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1922, nr 3.

⁵⁷ Tamże.

⁵⁸ VII Zjazd Prawników i Ekonomistów Polskich w Poznaniu w dniach 3–5 czerwca 1922, Poznań 1922, s. 31–32.

„rzekomymi”, w pełni podporządkowanymi decyzjom wypływającym z wolnej woli ludzi⁵⁹.

„Skoro nie ma praw niewzruszonych w ekonomii politycznej – dowodził Caro – wolno nam w danym narodzie tak się urządzić, jak to odpowiadać będzie jego interesowi, byle to nie było sprzeczne z etyką”⁶⁰. Z faktu, że w działalności ekonomicznej nie istnieją prawa obiektywne, ale układa się ona według woli ludzi, „wynika [...] możliwość i potrzeba ingerencji państwa w rzeczach gospodarczych”⁶¹. Nakaz zachowania we wszelkich działaniach zgodności z etyką sprawia zaś, że punktem wyjścia wszelkich reform społecznych powinna być reforma etyczna. Zasadniczym celem interwencji państwa powinno być przeciwdziałanie walce klasowej, która osłabia naród ponieważ zamiast skierowywać wysiłki ludzi „ku wzmoczeniu ilości dóbr” skłania je „ku wzajemnemu szkodzeniu sobie”⁶². Według L. Caro „rząd i spółdzielnia są prawami życia, natomiast anarchia i współzawodnictwo prawami śmierci” – dlatego rezultatem liberalizmu gospodarczego jest „pauperyzm nieznany nigdy w tym stopniu co obecnie...”⁶³. Jedynym sposobem ratunku jest „solidarność wszystkich warstw i wszystkich jednostek w społeczeństwie...”, tę zaś może zapewnić tylko państwo⁶⁴.

Nawiązując do krytyki gospodarczej ingerencji państwa, Caro twierdzi, że pojęcie etatyzmu używane bywa w trzech znaczeniach, zgoła różnych od siebie: po pierwsze – dla określenia całkowitego lub częściowego uspołecznienia produkcji (wcielenie haseł socjalistycznych), po drugie – dla określenia kierunku uznającego kwalifikacje państwa do prowadzenia intratnych lub z innych względów ważnych dla państwa przedsięwzięć zarobkowych, po trzecie – dla określenia wszelkiej ingerencji państwa w sprawy gospodarcze. Otóż w dyskusjach na temat etatyzmu ma miejsce posługiwanie się argumentami odnoszącymi się do dwóch pierwszych znaczeń (z których przynajmniej pierwszego Caro nie popierał) – po to, by skompromitować etatyzm w trzecim znaczeniu⁶⁵.

Potrzeba ingerencji państwa nie może naruszać zasady prywatnej własności środków produkcji, bowiem sama własność prywatna nie jest przyczyną zła. Zły jest wyzysk, który na jej tle wyrasta. Leopoldowi Caro nie chodzi jednak o wyzysk w ogóle, lecz tylko o ten, który istnieje w obrocie towarami pierwszej potrzeby. Ten właśnie wyzysk powinno zwalczać państwo, występując przeciwko nieetycznej postawie producentów i pośredników⁶⁶.

⁵⁹ L. Caro, *Ku nowej Polsce*, Lwów 1923, s. 3.

⁶⁰ Tamże.

⁶¹ Tamże.

⁶² Tamże, s. 16, 73.

⁶³ Tamże, s. 25, 26.

⁶⁴ Tamże.

⁶⁵ Tamże, s. 58.

⁶⁶ Tamże, s. 171.

W późniejszych pracach Caro zaostrza i pogłębia swe poglądy, wypowiadając się wręcz przeciwko kapitalizmowi, który jest systemem hiperracjonalistycznym, a zatem niezgodnym z irracjonalistycznymi pierwiastkami wiary⁶⁷. W dalszym ciągu jednak Caro nie dopuszcza myśli o możliwości uspołecznienia środków produkcji, przez co nadaje swej „antykapitalistycznej” postawie zgoła frazeologiczny charakter⁶⁸.

Caro rozwija także krytykę liberalizmu gospodarczego, wskazując, że prowadzi on żywołowo do monopolu, a więc swego zaprzeczenia⁶⁹. W ocenie działalności gospodarczej państwa stara się być obiektywny i dostrzega trafnie niedostatki bezpośredniej przedsiębiorczości państwowej; w odróżnieniu od liberałów nie postuluje jednak jej likwidacji, ale chce ją uzdrowić nader różnymi środkami – poczynając od starannego wyszkolenia stanu urzędniczego, dania mu wyższych pensji i postawienia większych wymagań, przez „wychowanie młodego pokolenia na dżentelmenów mających wszelką nieuczciwą chęć zysku w pogardzie”, aż po dopuszczenie udziałów kapitału prywatnego w deficytowych przedsiębiorstwach państwowych (z zastrzeżeniem udziału państwa w zyskach, prawa kontroli i możliwości objęcia przedsiębiorstwa z powrotem w wyłączny zarząd w razie potrzeby) i usunięcie braku zainteresowania kierowników, urzędników i robotników przez przyznawanie im tantiem od zysków⁷⁰.

Kwestia etatyzmu czy liberalizm nie jest zdaniem Caro „kwestią zasady, ale li dogodności. Nie powinna ona brzmieć: który system ma zasadniczą wyższość, wolny handel czy też protekcjonizm lub wolna konkurencja czy też różne stopnie jej ograniczeń, nazwane ogólnie etatyzmem? Ale brzmieć winna skromniej, tj. czy w bieżącej polityce gospodarczej Polska powinna jednemu lub drugiemu systemowi przyznać pierwszeństwo”⁷¹.

Podobnie, względy wyłącznie ekonomiczne, a w pierwszym rządzie bieżące interesy gospodarcze kraju podnosi w swej koncepcji programowej F. Zweig, który mimo wyznawania zasad liberalizmu gospodarczego, opowiada się za regulującą rolą państwa w gospodarce.

Punktem wyjścia rozważań Zweiga jest stwierdzenie, że przed całą wytwórczością polską stoi paląca konieczność potanienia produkcji w celu podniesienia jej rentowności, rozszerzenia rynku wewnętrznego i wzmocnienia konkurencyjności w obrotach międzynarodowych. Warunkiem potanienia produkcji jest jednak przeprowadzenie całego kompleksu zabiegów racjonalizacyjnych, skoordynowanych w skali całej gospodarki narodowej. „Rozwój

⁶⁷ L. Caro, *Idea gospodarcza Polski*, „Przegląd Powszechny” 1929, s. 25.

⁶⁸ Tamże, s. 34.

⁶⁹ L. Caro, *Ku nowej Polsce*, s. 63.

⁷⁰ Tamże, s. 69.

⁷¹ Tamże, s. 75.

współczesnego życia gospodarczego zmusza do wprowadzenia planowości obejmującej całość zagadnień wytwórczości narodowej⁷².

W celu wyjścia z chaosu i rozprzężenia, w jakim znalazło się życie gospodarcze Polski w połowie lat dwudziestych, Zweig zaleca zaprowadzenie planowości, ponieważ „system wolno-handlowy, system autoregulacji gospodarczej pozostał tylko jeszcze w książkach uczonych teoretyków”⁷³. Powołując się zaś na trendy światowe, stwierdza, że „poszczególne przedsiębiorstwa nie mogą chodzić luzem. Produkcja stała się już dawno problemem obchodzącym nie tylko poszczególną jednostkę i poszczególny dział gospodarczy, lecz problemem państwowym...”⁷⁴.

F. Zweig był prekursorem nowego etapu dyskusji o ekonomicznej roli państwa w gospodarce. O ile w początku lat dwudziestych stroną liczebniejszą i bardziej ofensywną byli zwolennicy liberalizmu, to w drugiej połowie dekady układ sił uległ zmianie. Zwolennicy ingerencji państwa nie byli może liczebniejsi, ale to oni byli stroną atakującą.

Działalność publicystyczna proetatystów, których współcześnie im określali mianem „pierwszej brygady gospodarczej”, poszła w dwóch kierunkach: poddawali krytyce istniejący w gospodarce stan rzeczy i równocześnie podejmowali próbę sformułowania pozytywnego programu ingerencji państwa. S. Starzyński dowodził, że inicjatywa prywatna w Polsce jest słaba i zdemoralizowana istniejącymi kiedyś możliwościami osiągania niewypracowanych zysków inflacyjnych. Później mechanizm inflacyjny został zastąpiony przez różne formy pomocy państwa, które gwarantowało osiąganie zysków prywatnym przedsiębiorcom. Sfery prywatno-gospodarcze skarżą się na brak programu gospodarczego, ale przecież kierownictwo życia gospodarczego spoczywało w ręku tych sfer, a jednak program gospodarczy nie powstał. „Nie było ideowego przygotowania u tych, co władzę w dziedzinie życia gospodarczego objęli. Przerost polityki i politykomanii – przytłumiał też zagadnienia gospodarcze...”⁷⁵.

Nad życiem gospodarczym Polski ciąży egoizm, który uwidacznia się choćby w rażącym braku konsekwencji w postępowaniu – twierdził Starzyński – „gdy z jednej strony oskarżano [...] banki państwowe o szkodliwą konkurencję dla banków prywatnych, z drugiej dłoń wyciągano po kredyty” – i dalej – „gdy likwidowano przedsiębiorstwa państwowe (stanowiące najbardziej doskonały instrument polityki gospodarczej) jednocześnie z kredytów państwowych w tej lub innej formie otrzymywanych, budowano liczne przedsiębiorstwa prywatne kosztem o wiele większym, niż normalna

⁷² F. Zweig, *O programie gospodarczym Polski*, Warszawa 1926, s. 61.

⁷³ Tamże. Podobne stanowisko zajmują również B. Balukiewicz i J. Piekalkiewicz, *O programie gospodarczym Polski*, Warszawa 1926.

⁷⁴ F. Zweig, *O programie...*, s. 61.

⁷⁵ S. Starzyński, *Myśl państwowa w życiu gospodarczym*, [w:] *Na froncie gospodarczym. W dziesiątą rocznicę odzyskania niepodległości*, Warszawa 1928, s. 8–16.

budowa wymaga, przytem przedsiębiorstwa te Rząd musi teraz za długi przejmować”⁷⁶.

A. Krahelski eksponował konserwatyzm i słabość sfer gospodarczych, biernych w procesie wprowadzania nowoczesnych metod gospodarczych i pielęgnujących przedwojenne metody produkcji. W sferach tych ugruntowana jest opinia, że „ingerencja państwa sprowadza się do udzielania tanich kredytów, wysokich zaliczek, niskich podatków, wysokich ceł ochronnych, minimalnych taryf itp. „Krahelski ukazywał także wynikającą z egoizmu złą wolę sfer gospodarczych w sprawie rozszerzenia wewnętrznego rynku zbytu. „Przemysłowcy polscy – pisał – często powołują się na konieczność rozszerzenia wewnętrznej produkcji, w praktyce zaś starają się przez stworzenie syndykatów produkcję tę możliwie ograniczyć, aby osiągnąć wyższe ceny jednostkowe”⁷⁷.

Równolegle z krytyką istniejącego stanu rzeczy w pracach „pierwszej brygady gospodarczej” ukazywane są obiektywne przesłanki nowej roli państwa w gospodarce. Mówi się o postępującej koncentracji przemysłu i wyrastających na jej podstawie porozumieniach między przedsiębiorstwami, o porozumieniach międzynarodowych i podziale rynków zbytu, o potrzebie podnoszenia stopy życiowej ludności i wreszcie o potrzebie rozwijania potencjału gospodarczego ze względów militarnych⁷⁸. Obiektywną przesłanką wzrostu ekonomicznej roli państwa była także – aktualna w tej dobie – racjonalizacja gospodarki. W. Jastrzębski twierdził, że racjonalizacja wymaga doświadczeń, nakładów, stałości warunków itd., i że tylko przedsiębiorstwa państwowe spełniają te wymogi, a „żadne przedsiębiorstwo prywatne nie rozporządza takimi ekonomicznymi możliwościami racjonalizacyjnymi jak przedsiębiorstwo państwowe”⁷⁹. Inny ekonomista – W. Diamand – pisał w tej kwestii: „Wszędzie wydajność urąga nowoczesnym pojęciom o racjonalnym użyciu siły ludzkiej, obniża dobrobyt kraju i jego bogactwo [...] Ażeby stosunki uleczyć niezbędny jest co krok wielki trud i wysiłek organizacyjny, a ten, tam, gdzie praca ludzka jest tania, nie opłaca się. Popadliśmy w błędne koło. Stan ten bez interwencji trwać będzie bardzo długo, droga do poprawy dobrobytu będzie nadal zamknięta”⁸⁰.

W prezentowanym tu nurcie silny jest wątek wyprowadzający potrzebę aktywności państwa ze słabości gospodarki polskiej. A. Krahelski twierdził, że konieczność ingerencji państwa występuje ze szczególną siłą w warunkach słabości kapitału prywatnego, a więc wówczas gdy przedsiębiorczość prywatna

⁷⁶ Tamże, s. 16–17.

⁷⁷ Tamże, s. 17, 84.

⁷⁸ Tamże, s. 4–5 oraz A. Krahelski, *Inicjatywa prywatna a inicjatywa państwowa*, [w:] *Na froncie...*, s. 76 i n.

⁷⁹ W. Jastrzębski, *Rola państwa w procesie racjonalizacji życia gospodarczego*, [w:] *Na froncie...*, s. 28.

⁸⁰ W. Diamand, *O programie gospodarczym Polski*, Warszawa 1926, s. 14.

zaniedbuje lub opuszcza placówki, które mają dla życia gospodarczego znaczenie pierwszorzędne⁸¹. Jeszcze dobitniej akcentował taki związek przyczynowo-skutkowy W. Gieysztor, pisząc: „można śmiało powiedzieć, że im państwo jest pod względem gospodarczym lepiej zorganizowane, im jest silniejsze lub w im bardziej spokojnych warunkach rozwija się – tym mniej posiada przedsiębiorstw państwowych i w ogóle tym mniej jest tu potrzebna ingerencja państwa do życia gospodarczego w jakiejkolwiek innej formie. Odwrotnie – im większe są braki i luki w życiu gospodarczym, im większe trudności są do pokonania – tym częstszym będzie uciekanie się do przedsiębiorczości państwowej”⁸².

W omawianej kwestii godne odnotowania są poglądy R. Battaglii, zwolennika liberalizmu i namiętnego wyraziciela interesów prywatnych sfer gospodarczych, ale równocześnie – obiektywnego realisty. Podobnie jak L. Caro, Battaglia uważał, że: „Ani laissez faire, ani etatyzm nie są bezwzględnie dobre lub bezwzględnie złe; nie są to żadne dogmaty, których należałoby się trzymać we wszystkich czasach i warunkach. Są to różne recepty higieny gospodarczej, które mogą być stosowane na zmianę, obok siebie etc., zależnie od warunków. Wolna konkurencja jest hasłem najzdrowszym w okresach i na obszarach o wielkich możliwościach rozwojowych. Im ciasniej zaś się robi, tym bardziej narzucają się same: kontyngentowanie, przymus oszczędności [...] syndykalizacja, poparte silnie przez państwo [...] – i dalej – musimy domagać się od państwa i większych ofiar na cel odrodzenia gospodarczego i większej ingerencji w życiu gospodarczym, oczywiście tylko ingerencji twórczej i ściśle uzgodnionej ze sferami gospodarczymi”⁸³.

Z krytyki istniejącego stanu rzeczy oraz z analizy obiektywnych warunków gospodarczych Polski proetatysty wyprowadzali ogólne postulaty „planowości polityki gospodarczej Państwa” i „konieczności regulowania przez rząd życia gospodarczego”⁸⁴.

Sfery gospodarcze nie pozostawały obojętne na publicystyczną kampanię etatystów, wśród których było wielu odpowiedzialnych urzędników i działaczy gospodarczych, zajmujących ważne stanowiska w aparacie gospodarczym państwa, co realnym czyniło zagrożenie, że teoretyczne idee i postulaty mogły się rychło przekształcić w konkretny, usankcjonowany autorytetem państwa program gospodarczy⁸⁵. Kontrofensywa polemiczna obozu liberalnego

⁸¹ A. Krahelski, *Inicjatywa...*, s. 87.

⁸² W. Gieysztor, *Przedsiębiorstwa państwowe*, „Przemysł i Handel. Tygodnik” 1918–1928, s. 547–548.

⁸³ R. Battaglia, *O programie gospodarczym Polski oraz o warunkach rozwoju poszczególnych gałęzi wytwórczości*, Warszawa 1927, s. 46.

⁸⁴ S. Starzyński, *Rząd wobec zagadnienia racjonalizacji i planowości życia gospodarczego Polski*, [w:] *Zagadnienia gospodarcze Polski współczesnej*, Warszawa 1928, s. 10 i n.

⁸⁵ A. Wierzbicki, *Przemówienie na zebraniu u J. Radziwiłła*, [w:] *Zagadnienie etatyzmu w Polsce*, Warszawa 1929, s. 130.

przypadła na ostatni rok trzeciego i pierwsze lata czwartego dziesięciolecia. Formalnie więc repliki liberałów przypadają na okres nie mieszczący się w określonych tu ramach czasowych, merytorycznie jednak wyrastają z polemiki końca lat dwudziestych i z tego względu zasługują na nieco uwagi.

Zwolennicy liberalizmu nie ukrywali, że głównym ich celem jest rozprawienie się z poglądami etatystów w sferze teorii i praktyki. A. Krzyżanowski, nawiązując do wielkiego kryzysu, pisał: „...gwoździ przyczynienia się w miarę sił i możliwości do zorientowania opinii publicznej w labiryncie poglądów na przyczyny przesilenia Towarzystwo Ekonomiczne w Krakowie ogłasza zbiór artykułów i rozpraw swych członków, których łączną myślą przewodnią jest wykazanie szkodliwości etatyzmu”⁸⁶. Etatystom imputowano więc zaistnienie kryzysu, zarzucano im także odstraszenie kapitałów zagranicznych, dla których „nie ma większego postrachu, jak tendencje etatystyczne”⁸⁷.

W świetle takiej argumentacji trudno oprzeć się wrażeniu, że zwolennicy wolności gospodarczej nie czuli się mocno w tej polemice, mimo że w szranki dyskusji stanęli czołowi teoretycy liberalizmu: A. Krzyżanowski, A. Heydel, T. Lulek, S. Schmidt i H. Tenenbaum oraz praktycy ze sfer gospodarczych H. Gliwic i A. Wierzbicki.

W stosunku do poglądów z początku lat dwudziestych argumentacja antyetatystów nie wносиła właściwie nic nowego. Osnowę krytyki etatyzmu stanowiło twierdzenie, że swobodna, niczym nie krępowana alokacja czynników produkcji gwarantuje najbardziej efektywne i celowe ze społecznego punktu widzenia wykorzystanie zasobów. Egoistyczna dążność do osiągnięcia najwyższej rentowności przez jednostkę gospodarującą prowadzi w ostatecznej konsekwencji do wzrostu bogactwa społecznego. Nie ma sprzeczności między dążeniem jednostki do bogacenia się a bogaceniem się całego społeczeństwa⁸⁸. Tylko dążność do realizowania zysków gwarantuje zaspokojenie potrzeb społecznych. „Przedsiębiorstwa prowadzone przez organizacje przymusowe (państwo, gminy) nie pod kątem widzenia materialnego zysku są, z punktu widzenia bogactwa społecznego, trwonieniem bezpowrotnym jego zasobów; są przeto gospodarczo szkodliwe. Przedsiębiorstwa państwowe [...] prowadzone z celem osiągania zysków (komercjalizowane) są z błędne, skoro do tego samego celu dążą egoistycznie zorientowane jednostki”⁸⁹.

Podobnie jak w pracach z początku lat dwudziestych, tak i teraz utrzymywany jest pogląd, że tylko niczym nieskrępowany samoczynny mechanizm gospodarczy gwarantuje realizację „zasady gospodarczości”. W warunkach ingerencji państwa wykorzystanie pracy i kapitału zawsze jest mniej rentowne niż w warunkach wolności gospodarczej; państwo powinno

⁸⁶ A. Krzyżanowski, *Przedmowa*, [w:] *Etatyzm w Polsce*, Kraków 1932, s. VI.

⁸⁷ H. Gliwic, *Przemówienie na zebraniu u J. Radziwiłła*, [w:] *Zagadnienia etatyzmu...*, s. 94.

⁸⁸ A. Heydel, *Gospodarcze granice liberalizmu i etatyzmu*, [w:] *Etatyzm w Polsce*, s. 6.

⁸⁹ Tamże.

zatem poprzestawać na stwarzaniu najbardziej korzystnych warunków dla działalności kapitału prywatnego.

Analogie do wcześniejszych prac teoretycznych widoczne są również w dostrzeganiu potrzeby ekonomicznej działalności państwa w pewnych dziedzinach. A. Heydel uważał, że są różne rodzaje potrzeb: jedne, za których zaspokojenie ludzie skłonni są płacić, i inne, za których zaspokojenie ludzie nie chcą płacić lub też płacą mniej niż to jest potrzebne dla pokrycia kosztów. W produkcji dóbr zaspokajających potrzeby pierwszego rodzaju powinna niepodzielnie panować przedsiębiorczość prywatna, w tych dalszych „Państwo musi gospodarować nawet w najbardziej liberalnie zorganizowanym społeczeństwie”⁹⁰. Inne dopuszczalne ograniczenie liberalizmu wiązało się z zaspokajaniem potrzeb przyszłych pokoleń. Aktywność produkcyjna państwa może mieć miejsce wówczas, gdy jednostki są niedostatecznie przezorne lub prywatne podmioty gospodarcze wykazują brak zainteresowania jakąś dziedziną wytwórczości ze względów kalkulacyjnych⁹¹.

Heydel zastanawia się również, jakimi narzędziami może się posługiwać państwo w wyznaczonych granicach i stwierdza, że „Państwo ma w ręku trzy przymusowe środki oddziaływania na życie gospodarcze w kierunku jego przebudowania: a) samo występuje jako producent; b) zakazuje produkcji lub konsumpcji pewnych dóbr; c) oddziałuje na rentowność poszczególnych gałęzi produkcji i w ten sposób przesuwają ich proporcje. *Quartum non datur!*” – zastrzega autor – jakby w obawie, że w powstały wyłom wcisną się nowe środki ingerencji państwa⁹².

Poglądy A. Heydla, który jako pierwszy użył znamienego pojęcia „racjonalny liberalizm”, wydają się być najbardziej reprezentatywne dla postaw liberałów na przełomie trzeciego i czwartego dziesięciolecia. Prawie wszyscy adherenci *laissez faire'yzmu* potępiają etatyzm, wygłaszają pochwałę wolnej przedsiębiorczości wreszcie uznają, że w pewnych dziedzinach ingerencja państwa jest dopuszczalna, pożądana, a w skrajnych przypadkach nawet niezbędna. Wyrazem kompromisu liberałów na rzecz poszerzenia ekonomicznej roli państwa jest wprowadzenie rozróżnienia pomiędzy etatyzmem, protekcjonizmem i interwencjonizmem⁹³. „Nazwanie [...] kogoś 'etatystą' uchodzi w Polsce niemal za obrazę”, protekcjonizm jest ze wszech miar pożądanym, natomiast interwencjonizm może być „uzasadniony [...] w wypadkach istotnej, rygorystycznie interpretowanej potrzeby...”⁹⁴.

Oceniając koncepcje liberalne, należy w pierwszym rzędzie zwrócić uwagę na ich abstrakcyjny, niejako „doktrynerski” charakter, na oderwanie

⁹⁰ A. Heydel, *Dążności etatystyczne Polsce*, [w:] *Etatyzm w Polsce*, s. 31.

⁹¹ A. Heydel, *Gospodarcze granice...*, s. 26.

⁹² Tamże.

⁹³ F. Zweig, *Jaki powinien być kierunek interwencjonizmu państwowego?* [w:] *Etatyzm w Polsce*, s. 320.

⁹⁴ Tamże, s. 322.

od rzeczywistych warunków gospodarczych Polski ówczesnej. Zwolennicy liberalizmu nie dostrzegali szczególnych warunków gospodarczych kraju, nie potrafili do końca zrozumieć, że to nie etatystyczne zapędy, ale istniejąca struktura gospodarcza hamuje inicjatywę prywatną i stwarza antybodźce rozwoju gospodarczego. Nie rozumieli także, że przed gospodarką Polski stały wówczas te zadania, które wysoko rozwinięte kraje Europy rozwiązywały w XVIII i XIX w. pod kierownictwem i kuratelą państwa. Nie rozumieli zatem, że proste powielanie zasad polityki gospodarczej uprawianej w krajach bardziej rozwiniętych niż Polska musi być dla niej niewłaściwe. Nadto żyjąc w błogim przekonaniu, że „wszystko się dzieje najlepiej na tym najlepszym ze światów, byleby tylko pozostawić go samemu sobie”, nie dostrzegali, że w teoriach ekonomicznych krajów wysoko rozwiniętych zachodziły w tym czasie istotne zmiany.

Uwzględniając konkretne warunki Polski, która była krajem słabo rozwiniętym, cierpiącym na słabość rodzimego kapitału i w znaczym stopniu opanowanym przez kapitały zagraniczne, trzeba stwierdzić, że programy, w których postulowano zwiększenie roli państwa w ekonomice były uzasadnione i bardziej odpowiadały potrzebom gospodarczego rozwoju kraju niż poglądy zwolenników liberalizmu.

Obiektywnie trzeba jednak powiedzieć, że zasługi etatystów zaczynają się i kończą zarazem na podniesieniu konieczności rozszerzenia ekonomicznych funkcji państwa. Przeprowadzili oni dość gruntowną krytykę praktyki wolnej przedsiębiorczości w Polsce, nie przedstawili jednak skonkretyzowanego, pozytywnego programu działania. Trafnie przedstawiali zarówno ogólne, jak i typowo polskie korzenie genetyczne nowej roli państwa, nie potrafili jednak opierając się na tym rozpoznać sformułować generalnego celu ingerencji państwa.

Wiesław Bednarek

REFLECTIONS ON POLISH ECONOMIC POLICY
(Role of the State in the Economy in the Concepts of Polish
Theoretical and Descriptive Economics in 1918–1928)

Against the background of the discussions taking place at present about the future shape of a transformed Polish economy this paper recalls a similar discussion which greatly absorbed theorists of economics and economic policy and practitioners of economic life in the early years of Polish independent statehood (1918–1928). The axis of the reflections is the problem of the role of the state in the economy both – if present-day terms were to be used – in the so called real sphere and in the regulatory sphere. The paper detachedly presents but painstakingly justifies the attitudes of both extreme liberals and staunch champions of state control while the reader is left the pleasure to draw conclusions from this historical lesson.