

Rola państwa i jego instytucji w przemianach społecznych w Polsce (1918–1939)

Tekst niniejszy ma przedstawić oddziaływanie państwa – zamierzone i niezamierzone – na dokonujące się przemiany społeczne w Polsce międzywojennej. Na początek trzeba wyjaśnić stosunek tego artykułu do mojego referatu wstępnego otwierającego tom *Państwo i społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej* w ramach serii *Metamorfozy Społeczne*¹. Referat ten był pomyślany jako nakreślenie ram dla tego zagadnienia na podstawie dotychczasowych prac własnych i literatury. Inne teksty zawarte w wymienionym tomie są zmodyfikowanymi referatami wygłoszonymi na kolokwium odbytym 17 i 18 maja 2012 r. w Instytucie Historii PAN w ramach programu badawczego „Społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej”. Referaty oraz wymiana poglądów wprowadziły nowy zasób wiedzy oraz nowe przemyślenia. Nadszedł obecnie czas, by tytułowy problem ująć w sposób odpowiadający obecnemu stanowi naszej wiedzy, z uwzględnieniem całego dotychczasowego dorobku. Staram się tu udzielić odpowiedzi na najważniejsze pytania dotyczące wpływu państwa na społeczeństwo w latach 1918–1939, nie wyłączając tych zagadnień, które nie były omawiane w czasie konferencji organizowanych w ramach grantu, albo też dotąd w ogóle nie stały się przedmiotem szerszej dyskusji.

W niniejszym artykule zajmę się przede wszystkim oddziaływaniem państwa na przemiany społeczne. W mniejszym stopniu będzie można zająć się odwrotnym wpływem, a mianowicie stosunkiem społeczeństwa i jego poszczególnych grup i części do państwa. Jest to odrębne zagadnienie, które wymaga także indywidualnego potraktowania. Tym bardziej że nacisk poszczególnych grup społecznych i etnicznych na państwo wywarł na nie bardzo silny wpływ, i to nie tylko w okresie (w zasadzie) demokratyczno-liberalnym, przedmajowym, ale także w latach późniejszych.

¹ J. Żarnowski, *Rola państwa w kształtowaniu społeczeństwa Polski międzywojennej. Zarys problemu i uwagi wstępne*, w: *Państwo i społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej. Zbiór studiów*, red. J. Żarnowski, Warszawa 2014 (*Metamorfozy Społeczne*, 8), s. 9–32.

Należy w tym miejscu zdefiniować termin „państwo” jako podmiot oddziałujący na społeczeństwo. Trzeba bowiem pamiętać, że państwo to zespół, a nawet wiązka instytucji, w teorii kierowanych z jednego ośrodka, w praktyce jednak wykazujących odrębności, a niekiedy nawet sprzeczne cele i tendencje. Wchodzą do tego instytucje centralne, konstytucyjne i ustanowione na niższym szczeblu prawa, dalej administracja terenowa, polityczna i odrębna różnych dykasterii. Wymiar sprawiedliwości jest formalnie niezależny tylko w zakresie niezawisłości sędziowskiej, poza tym jednak jest częścią aparatu państwowego. Od instytucji centralnych zależą bezpośrednio wojsko i inne organizacje militarne, policja i podobne służby, w międzywojennej Polsce także wielkie przedsiębiorstwa państwowe, jak kolej i poczta, instytucje finansowe w rodzaju banków państwowych, organizacje ubezpieczeń społecznych i instytucje emerytalnych, przemysł państwowy i państwowe organizacje gospodarcze, a także szkolnictwo państwowe wszystkich szczebli. Wyliczono tu tylko najważniejsze z instytucji, pełna lista byłaby zbyt obszerna. Do tego przecież trzeba dodać instytucje pośrednio zależne od państwa, stowarzyszenia i organizacje subwencjonowane, dalej prywatne instytucje i organizacje gospodarcze zależne od ustawodawstwa państwowego i władz skarbowych, a także od przychylności władz centralnych i lokalnych.

W szerszym znaczeniu do państwa należał też samorząd wszystkich szczebli i rodzajów, który dopiero konstytucja kwietniowa 1935 r. włączyła z definicji do **administracji publicznej**, ale który działał w ramach ustanowionych przez państwo, a po 1926 r. najczęściej w ramach systemu państwowego i poleceń warstwy rządzącej.

Jeśli tak rozległe były ramy **państwa**, którego wpływ na **społeczeństwo** tu badamy, to jedna i jednolita polityka kierowana z centralnego ośrodka była pewną abstrakcją. Odnosiło się to oczywiście do okresu przedmajowego, w którym współdecydowały różne siły polityczne w różnych konfiguracjach, a ich możliwości były ponadto zróżnicowane regionalnie. Po wprowadzeniu systemu autorytarnego sytuacja uległa zmianie, gdyż partie opozycyjne i ich zwolenników eliminowano z instytucji państwowych. Ale z kolei w łonie wielkiego, lecz zróżnicowanego politycznie obozu rządzącego pojawiły się różne tendencje światopoglądowe i jednocześnie różne koterie związane z ośrodkami władzy, takimi jak „pułkownicy”, Zamek i grupa zamkowa, „grupa generalska” i Obóz Zjednoczenia Narodowego, „Naprawiacze”, różne partie prorządowe, poczynając od konserwatystów, a kończąc na socjalistach spod znaku PPS d. Frakcji Rewolucyjnej, czy związkowcy Związku Związków Zawodowych, itd., itp. Te frakcje wykazywały różne tendencje w sprawach politycznych.

W wielu punktach „państwa”, scharakteryzowanego wyżej przeze mnie jako ogólne pojęcie, funkcjonowali ludzie na decydujących stanowiskach, zwłaszcza w administracji terenowej, ale i w niektórych instytucjach centralnych, o różniących się od siebie poglądach i tendencjach politycznych. Mieli oni sporą swobodę działania i często ją wykorzystywali. Przykładem tego zjawiska są pierwotnie propiśsudczykowskie środowiska lewicowo-liberalne, które aż do 1939 r. miały znaczny wpływ w instytucjach tworzących prawo, zarządzających oświatą i wychowaniem, polityką kulturalną, polityką społeczną w szerokim rozumieniu, w instytucjach gospodarczych, w sądownictwie i w wielu innych dziedzinach. Było tak mimo ewolucji grupy rządzącej w stronę prawicy.

Omówienie naszego tematu, tj. przedstawienie działalności państwa z punktu widzenia wpływu tej działalności na społeczeństwo, rozpoczynamy od **zjednoczenia ziem polskich i odbudowy państwa**. Odbudowa państwa wywarła ogromny wpływ na całe społeczeństwo Polski międzywojennej, nie tylko na ludność polską. Ludność międzywojennej Polski musiała teraz przedstawić się na państwo jako główny czynnik odniesienia, i dotyczyło to zarówno ludności polskiej, jak i niepolskiej. Przed 1914 r. różne role rozjemcze sprawowały państwa zaborcze, teraz przejęło je państwo polskie. Taka reorientacja musiała potrwać przez czas jakiś. Polacy musieli przyzwyczaić się do pozycji narodowości panującej, a reszta, zwłaszcza Niemcy, do pozycji narodowości zależnej. Inne grupy etniczne, już przedtem zależne, znalazły się teraz w zróżnicowanym położeniu w stosunku do państwa i narodowości panującej. Zwracano wówczas i później uwagę, że szerokie warstwy społeczeństwa polskiego w stosunku do państwa zachowały wiele uprzedzeń, które wytworzyły się w dobie zaborów. Znaczna część społeczeństwa myślała o państwie – teraz już polskim – w kategoriach „my” i „oni”, czyli państwo było nadal częściowo wyalienowane od społeczeństwa, zwłaszcza dotyczyło to warstw ludowych, w tym ludności chłopskiej, ale w pewnej mierze także i innych środowisk.

Samo zjednoczenie i ustalenie granic stwarzało tylko możliwości, które państwo musiało wypełnić, by powstał jeden organizm państwowy i społeczny. Oczywiście utworzenie państwa z jego armią, administracją, systemem prawnym, finansowym i skarbowym, szkolnictwem itp. wymagało czasu. Znaczną część tego zadania wykonano w ciągu 20 lat, ale pozostało jeszcze wiele planów niezrealizowanych. Tak np. zbudowanie nowego systemu prawnego, dostosowanego do potrzeb ówczesnego społeczeństwa i jego funkcji, było zadaniem złożonym i wymagającym czasu dłuższego niż krótkie dwie dekady międzywojennej niepodległości. Nie trzeba dodawać, że te wszystkie działania,

w szczególności to, co się udało, to jest ustanowienie prawa i realizujących je instytucji, wywarło wielki wpływ na społeczeństwo Polski międzywojennej.

Państwo mogło jednak funkcjonować pod warunkiem dysponowania choćby minimalną infrastrukturą gospodarczą i komunikacyjno-transportową. W tej dziedzinie podjęto poważną akcję nie tylko odbudowy zniszczonego kolejnictwa, ale także połączenia szlakami kolejowymi dawnych zaborów, które ze względów strategicznych nie były ze sobą skomunikowane bezpośrednio. Tak np. zbudowano połączenia między Warszawą a Poznaniem (szlak Kutno-Koło-Konin-Strzałkowo), a później między Warszawa a Krakowem (szlak Warszawa-Radom i Kraków-Miechów-Tunel). Nowe linie kolejowe umożliwiły skomunikowanie Śląska z Wielkopolską przez terytorium polskie. Budowa portu w Gdyni wymagała skomunikowania jej z resztą kraju z ominięciem Gdańska, wkrótce też magistrala węglowa połączyła ją ze Śląskiem (największa międzywojenna inwestycja kolejowa: Gdynia-Herby Nowe).

Stworzenie systemu kolejowego, który wzmocnił związki między dawnymi zaborami, podobnie jak sieci pocztowo-telegraficznej, postępowało równoległe do tworzenia aparatu administracyjnego, szkolnego, skarbowego itd., noszącego jednolity charakter w skali całego kraju, co stanowiło dopiero prawdziwe dopełnienie zjednoczenia Polski jako nie tylko państwa, ale i w miarę jednolitego organizmu społecznego i gospodarczego. Funkcjonowanie administracji publicznej, zwłaszcza z chwilą zniesienia odrębności zaborowych, w tym swoistej władzy dzielnicowej w postaci Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej, a także zakończenie wojny na wschodzie i stworzenie tam normalnej administracji, przyzwyczała społeczeństwo do perspektywy ponadzaborowej, ogólnopolskiej. Jest jednak rzeczą charakterystyczną, że aż do 1938 r. granice województw nie przekraczały granic zaborów. Budowa portu i miasta Gdyni miała nie tylko znaczenie gospodarcze, ale także wielkie znaczenie moralne i propagandowe dla całego społeczeństwa polskiego, gdyż przekreślała dawne podziały zaborcze, stanowiąc dorobek nowej Polski.

Udział państwa w gospodarce pozarolniczej był w Polsce stosunkowo wysoki, ale z punktu widzenia odbudowy państwowości najważniejsze były inwestycje w przemysł wspierający bezpośrednio czy pośrednio obronność, i takie działania wystąpiły od 1922 r., tj. tuż po zakończeniu wojny. Powołano wówczas do życia wytwórnie broni i sprzętu wojskowego, które były później kilkakrotnie reorganizowane². To jednak tylko cząstka działań państwa, a zwłaszcza wojska, w dziedzinie zaopatrzenia i wytwórczości.

² Zob. J. Żarnowski, *Polska 1918–1939. Praca, technika, społeczeństwo*, Warszawa 1999, s. 113–116.

Obecnie przechodzimy do **problematyki gospodarczej**. W tym punkcie staram się skupić na tych działaniach państwa, które wyraźnie wywarły wpływ na społeczeństwo Polski międzywojennej, nie oferuję natomiast ani historii gospodarczej tego okresu, ani dziejów polityki gospodarczej. Choć to się wydać może truizmem, nie możemy przecież pominąć faktu, że już samo zjednoczenie dzielnic polskich i wytyczenie granic wywarło ogromny wpływ na gospodarkę, a poprzez nią na społeczeństwo. Było realizacją historycznych celów podzielanych przez decydującą, najbardziej aktywną część Polaków, otworzyło drogę do powstania zjednoczonego społeczeństwa polskiego i, choć stopniowo, wytworzyło wspólny obszar nie tylko polityczny, ale i gospodarczy. Zjednoczenie dzielnic polskich pociągnęło za sobą odcięcie Polski od dotychczasowych związków gospodarczych, co było zjawiskiem bardzo bolesnym dla wszystkich zaborów, choć w nierównej mierze. Nie usunęło to sentymentów i konfliktów dzielnicowych, które zresztą z czasem słabły, lecz można stwierdzić, że to najważniejsze zadanie państwa zostało wykonane.

Drugim najważniejszym problemem był rozwój gospodarczy kraju, który tworzy ramy możliwych zmian społecznych. W warunkach gospodarki liberalnej, która funkcjonowała jako zasada co najmniej do przewrotu majowego, państwo nie było zobowiązane do działalności gospodarczej, a raczej do tworzenia dla niej odpowiednich warunków. Własna jego działalność gospodarcza winna się była w myśl ścisłych założeń liberalizmu ograniczać do wyjątkowo potrzebnych dziedzin, np. służących obronie narodowej. W późniejszym okresie tendencje liberalne zderzały się z etatystycznymi, ale struktura gospodarcza Polski była taka, że państwo i tak przez cały okres międzywojenny miało znaczną przewagę w dziedzinie wielkiej wytwórczości przemysłowej, bankowości i w wielu innych dziedzinach, i w znacznym stopniu kontrolowało całość gospodarki.

Bliższe zapoznanie się z funkcjonowaniem władz państwowych i samorządowych w dziedzinie gospodarczej przekonuje, że określenie „liberalna gospodarka” musi dla tego okresu zostać wzięte w cudzysłów. W dziedzinie przemysłu, handlu i usług kompetencje organów państwowych były tak szerokie, że w praktyce o wolności gospodarczej w rozumieniu teoretycznym nie mogło być mowy. W każdej dziedzinie obowiązywały koncesje, zezwolenia, ograniczenia. Zależność zarówno drobnych, jak i większych przedsiębiorców od państwa była bardzo znaczna, władze musiały się natomiast liczyć z kapitałem zagranicznym z krajów sojuszniczych, które brutalnie egzekwowały przywileje dla swoich obywateli i firm. W latach poprzedzających II wojnę światową pozbyto się natomiast większości kapitału niemieckiego.

Ta zależność gospodarki od władz wynikała częściowo z przepisów wydanych przed I wojną światową, zwłaszcza przez władze carskie, dla których kontrola całego życia społecznego i wszelkiej aktywności poddanych była rzeczą codzienną i oczywistą.

Do tego jednak należy dodać typową dla systemów autorytarnych chęć kontrolowania całego życia społecznego i nadawania mu, w tym także zjawiskom gospodarczym, pożądanego kierunku. Zostało to ułatwione przez nowelę konstytucyjną 1926 r. (tzw. nowela sierpniowa), która umożliwiała prezydentowi, a w praktyce rządowi sanacyjnemu, wydawanie aktów ustawodawczych pod nazwą rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej. Konstytucja kwietniowa zmieniała ich nazwę na dekrety Prezydenta Rzeczypospolitej, lecz mechanizm pozostał podobny. W ten sposób unikano krępującej procedury sejmowej, choć rząd miał i tak w sejmie większość. Trzeba przyznać, że z pomocą tej instytucji dokonano w wielu dziedzinach uporządkowania i ujednoczenia przepisów prawnych w sprawach gospodarczych, społecznych i wielu innych. Ale tą drogą można było też narzucić, także na życie gospodarcze, różne ograniczenia, niezgodne z zasadą wolnej działalności gospodarczej, a także z równością obywateli wobec prawa.

Niezależnie od tego kryzys ekonomiczny końca lat 20. i początku lat 30. wywołał wątpliwość w trwałość całego systemu kapitalistycznego na świecie i w związku z tym nasiliły się dążenia do gospodarki planowej i kontrolowanej. Była to woda na młyn dla systemów autorytarnych i totalitarnych, i właśnie do tego wykorzystywano w latach 30. przepisy dające praktycznie nieograniczoną władzę rządzącemu reżimowi, m.in. w nakładaniu ograniczeń zarówno na wytwórczość, jak i na obrót handlowy, zwłaszcza zaś na obrót zagraniczny towarowy i finansowy. Eksport, import i transfery objęto ścisłymi ograniczeniami i warunkami uzyskania zgody władz państwowych czy państwowego banku. Podobnie było w wielu innych krajach, zwłaszcza rządzonych autorytarnie, ale nie tylko w nich.

Nas jednak interesuje przede wszystkim wpływ tej sytuacji na społeczeństwo. W Polsce, w której tradycje liberalnej gospodarki i liberalnego społeczeństwa były słabe i mało ugruntowane, powodowało to umocnienie postawy paternalistycznej, oczekującej wszystkiego od państwa, jego organów i zaleceń. Było to jakoś zgodne z duchem ówczesnej epoki, która charakteryzowała się słabością demokracji. Ta ostatnia utraciła wówczas sporo prestiżu. Wolno sądzić, że wpływ tych idei i przyzwyczajzeń oddziaływał na polskie społeczeństwo jeszcze przez kilkadziesiąt lat po zakończeniu okresu międzywojennego.

W okresie przedmajowym podstawowym problemem była stabilizacja waluty, której dokonano w ciągu kilku lat (bo samo wprowadzenie złotego było tylko wstępem i stabilizacja waluty zakończyła się dopiero po przewrocie majowym). W wyniku tej stabilizacji, po przejściowym zachwianiu bezpośrednio po reformie walutowej i wprowadzeniu złotego, warstwy średnie częściowo odbudowały swą pozycję. Był to – obok uzdrowienia sytuacji gospodarczej, umożliwienia inwestycji oraz ułatwienia obrotu krajowego i międzynarodowego – istotny skutek reformy w dziedzinie stosunków społecznych.

W tym samym czasie na porządku dziennym stanęła sprawa reformy rolnej, czyli przesunięcia części zapasu ziemi od wielkich posiadaczy do chłopów-rolników. Jednak ten problem należy zaliczyć do kwestii społecznych raczej niż gospodarczych. Dla całego społeczeństwa ogromne znaczenie miał rozwój gospodarczy, ale dla różnych kierunków politycznych i społecznych rozwój ten oznaczał co innego. W latach 20. dyskutowano jeszcze, czy Polska ma rozwijać przemysł, czy rolnictwo i drobną wytwórczość. W ujęciu Dmowskiego „Przewrót” (tytuł jego książki wydanej w 1934 r.), czyli kryzys miał być końcem świata industrialnego. W połowie lat 30. był to już anachronizm i przestano prorokować koniec przemysłu. W latach 30., przeciwnie, w kołach rządowych zaczęto coraz częściej postulować rozwój przemysłu jako środek umocnienia zdolności obronnych, a przy tym służący rozwiązaniu kwestii społecznych – bezrobocia i pauperyzacji wsi. Projekty inwestycyjne i modernizacyjne związane z koncepcją Eugeniusza Kwiatkowskiego miały znaczenie doraźne, a mianowicie stworzenie bazy przemysłowej dla potrzeb obronności na terenie uważanym za najbardziej bezpieczny, zarazem jednak promowały zmiany gospodarcze i społeczne przewidywane w przyszłości w znacznie większej skali. Deklarowano wyraźnie, że chodzi o utworzenie miejsc pracy dla ludności najbardziej cierpiącego na przeludnienie regionu rolniczego. Eugeniusz Kwiatkowski w imieniu rządzących wypowiedział się za umożliwieniem odpływu części ludności wiejskiej do miast, a to w miarę tworzenia tam miejsc pracy i budowy małych mieszkań, czego właśnie brakowało dla uniknięcia saturacji miast przez szukających pracy przybyszów ze wsi. Przewidywano więc postęp urbanizacji, która się i tak częściowo samorzutnie dokonywała. Zarazem planowano ułatwiać podnoszenie produktywności gospodarstw drobnych rolników dla zatrudnienia w nich części młodego pokolenia.

Mowa tu o projekcie Centralnego Ośrodka Przemysłowego (COP) i o wieloletnim planie inwestycyjnym. Jeszcze wcześniej coraz większą rolę gospodarczą i propagandową zaczęła odgrywać budowa portu w Gdyni. Te wszystkie działania dokonywane były głównie siłami i środkami państwa. Przyniosły

one pozytywne rezultaty, ale nie zdołały w sposób istotny zmienić szczebla rozwoju, na którym pozostawała Polska. Było to wówczas nierealne, zabrakło także czasu. Dane z końca dwudziestolecia, trudne do jednoznacznej i obiektywnej interpretacji z uwagi na zmianę stosunków gospodarczych w skali międzynarodowej i wewnątrz Polski, nie pozostawiają wątpliwości, że w ciągu tego okresu gospodarka kraju nie rozwinęła się w istotny sposób, choć światowy postęp techniczny znajdował wyraźne odbicie także w Polsce.

W konkluzji można stwierdzić, że w sprawach rozwoju gospodarczego państwo głównie starało się dostosować do zmieniających się warunków koniunktury. Osiągnięcia zanotowano w dziedzinie ujednoczenia struktur i przepisów, uregulowania stosunków pieniężnych, co ściśle wiązało się z równowagą budżetową, i w tym zakresie utrzymywano porządek aż do 1939 r. Odwrotną stroną medalu było ograniczenie środków budżetowych na inwestycje i rozwój. Zacofanie gospodarcze skłoniło władze państwowe do wdrożenia planów inwestycyjnych, które miały jednak ograniczony zasięg i charakter głównie lokalny, choć przewidywano ich rozszerzenie w bliskiej przyszłości.

W ścisłym związku z rozwojem gospodarczym pozostawały **przemiany makrospołeczne**. Poza dyskusją była przestarzała struktura społeczeństwa ówczesnej Polski, odpowiadająca jej zacofaniu gospodarczemu w stosunku do zachodniej Europy. Modernizacja była składnikiem polityki państwowej, która w pewnym stopniu starała się wychować w tym kierunku społeczeństwo. W okresie międzywojennym w ramach powolnych zmian posuwała się naprzód urbanizacja, przyrastały rzesze pracowników najemnych (bądź ubiegających się o taki status), trochę zmniejszyła się przewaga zatrudnionych w rolnictwie nad zatrudnionymi poza nim. Odsetek pracujących w przemyśle wzrósł i doszedł do czwartej części ogółu zatrudnionych. Ale wraz z kryzysem liczniejsze stawały się środowiska marginesu społecznego, w tym spauperyzowanego drobnomieszczactwa. Dynamicznie rosła liczba tzw. pracowników umysłowych, przyrosły stosunkowo liczne kadry inteligencji z wyższym wykształceniem, pracownicy sektora państwowego stali się, dzięki uprzywilejowaniu, prawie odrębną warstwą. Tak więc przemiany społeczne następowały, głównie oczywiście w sposób samorzutny, jednak niektóre działania państwa znajdowały odbicie w wymienionych tu przesunięciach proporcji, w przyrostach grup związanych z przemysłem i pozarolniczymi działami gospodarki, zwłaszcza w sektorze państwowym, w postępach urbanizacji itd., itp.

Środowiska rządzące wykazywały określony stosunek i prowadziły odrębną politykę w stosunku do różnych grup społeczno-zawodowych. Jednak tak jak zmieniały się grupy rządzące, tak zmieniała się też ich polityka. Najważniejszą

cezurą był oczywiście przewrót majowy. Wcześniej nie było tak jasno zarysowanej polityki, ponieważ różne grupy polityczne – jak Narodowa Demokracja, chadecja, NPR, PPS, piłsudczycy – miały w tych sprawach różne poglądy. Toteż o wyraźnych posunięciach można mówić tylko w sytuacjach nadzwyczajnych, wymagających bezpośredniego działania., jak np. wojna 1920 r., inflacja i zakłócenie obiegu pieniężnego w 1923 r., wzrost bezrobocia w 1924 r. itd. Przypomnieć należy też targi dotyczące reformy rolnej, które rzutowały na stosunek rządzących do poszczególnych kategorii ludności wiejskiej i na politykę ugrupowań ludowych.

W tym pierwszym okresie, w latach 1918–1925, zdecydowano się na wprowadzenie ustawodawstwa przewidującego ochronę pracy, ale w praktyce wyłączono z niego robotników rolnych, co było sygnałem i ukłonem wobec ziemiaństwa i najzamożniejszej warstwy chłopów. Demokratyczny system ustrojowy zmuszał do tolerowania ruchów strajkowych, co przychodziło administracji z niemałym trudem. Wzrost bezrobocia, zwłaszcza w okresie stabilizacji waluty, zmusił do podjęcia problemu walki z nim i zabezpieczenia od niego. Kwestie związane z pracownikami umysłowymi i inteligencją raczej pomijano, ponieważ inteligencja okazała się nieistotnym partnerem politycznym, co pokazało się w wyborach sejmowych w pierwszych latach niepodległości. Nastawiano się więc na klientelę masowych stronnictw politycznych, a więc głównie na chłopów i robotników oraz drobnomieszczactwo. Dyskusje na temat reformy rolnej odbijały zdecydowane różnice poglądów na temat losów ziemiaństwa. W rezultacie nie można krótko scharakteryzować stosunku władz do najważniejszych części składowych społeczeństwa, można najwyżej analizować politykę poszczególnych gabinetów.

Inaczej po przewrocie 1926 r., kiedy to względna ciągłość władzy umożliwia scharakteryzowanie stosunku do poszczególnych warstw i środowisk społecznych. W podejściu do warstwy chłopskiej nie znajdujemy w rządzącym ugrupowaniu politycznym jakiegoś wyraźnego planu zmiany ogólnej sytuacji wsi i chłopów, raczej liczone na systematyczny rozwój ekonomiczny i cywilizacyjny kraju, który miałby podnosić poziom życia chłopów-rolników i dać zatrudnienie ich dzieciom. W stosunku do robotników sanacyjna warstwa rządząca starała się uzyskać częściowe poparcie tej warstwy, przez organizacje związkowe prorządowe, ZZZ i inne. W okresie Ozonu te organizacje, a zapewne przynajmniej część ich klienteli, zaczęły frondować, kierując się w stronę bardziej demokratycznej części dawnej warstwy rządzącej, sprzeciwiającej się jeszcze silniejszej dyktaturze i sprawowaniu władzy za pomocy siły.

Jeśli chodzi o pracowników umysłowych i inteligencję, to dla ich sytuacji miały zapewne znaczenie szczególne właściwości bazy społecznej obozu legionowego, związanej właśnie z inteligencją. Wyrażane są opinie, że obóz piłsudczykowski i jego rządy to rządy inteligencji, warstwy, z której wywodziła się przeważna część tego obozu. Trzeba pamiętać, że wyraźne odróżnienie inteligencji od masy pracowników umysłowych dopiero się dokonywało, a w ówczesnej terminologii te dwa terminy traktowano często jako równoważne. W każdym razie pracownicy umysłowi stanowili teraz kategorię dobrze umocowaną prawnie, a przepisy wprowadzone po 1926 r. dawały im znaczne przywileje w zakresie umowy o pracę i ubezpieczeń w porównaniu z robotnikami, których sytuację w tym zakresie prawie jednocześnie unormowano.

Warstwy posiadające, które piłsudczycy początkowo traktowali podejrzliwie, po 1926 r. nie były już przedmiotem niechęci. O ile świat kapitału był w dużej mierze niepolski, w tym zagraniczny (ten kapitał nadal był postrzegany niezbyt przyjaźnie), a przez pewien czas przynajmniej w publicystyce propagowano etatyzm jako podstawę polityki gospodarczej obozu rządowego (potem te poglądy osłabły), to ziemianie mogli stać się nawet sojusznikami (casus konserwatystów w BBWR), a „w terenie” współpraca z nimi była oczywistością dla wojska, a także administracji. Dotyczyło to zwłaszcza ziem o niepolskiej większości, gdzie polskość reprezentowali właśnie ziemianie oraz nauczyciele i urzędnicy. Nic dziwnego, że wielka własność ziemska bywała uprzywilejowana, np. w dziedzinie egzekucji podatków i długów, bez czego większość ziemiaństwa dawno musiałaby opuścić swe posiadłości.

Wśród najważniejszych problemów strukturalnych wymieniano od początku istnienia niepodległego państwa polskiego kwestię reformy rolnej, która miała zlikwidować lub przynajmniej ograniczyć głód ziemi i przeludnienie wsi. Było to tak związane z polityką, że sejm obradował nad tym zagadnieniem dosłownie w chwili inwazji bolszewickiej (ustawa z 10 lipca 1920 r., którą po wojnie szybko unieważniono), później ostatecznie przyjęto znacznie mniej rewolucyjną wersję, przewidującą parcelację głównie z wolnej ręki, tj. przez samych właścicieli. Najwięcej rozparcelowano w okresie pomyślności gospodarczej po przewrocie majowym, potem sprawa utknęła (kryzys gospodarczy, tendencje konserwatywne i proziemiańskie w kołach rządowych) i parcelowano już znacznie mniej, zresztą ustawowo określony zapas ziemi na reformę rolną zaczął się wyczerpywać. W rezultacie reformy rolnej utworzono ok. 150 tys. nowych gospodarstw rolnych (średnio ok. 9–10 ha powierzchni) i nadano 500 tys. rolników dodatkowe działki, średnio ok. 2 ha. Było to jednak niewiele w stosunku do natężenia głodu ziemi, może z milion

nowych gospodarstw zlikwidowałyby przeludnienie, ale na to trzeba by ze dwa razy tyle ziemi uprawnej, ile jej było w ówczesnej Polsce, a presja demograficzna i tak nadal rosła. Najważniejsze bolączki wsi i ludności chłopskiej odczuwane na początku okresu międzywojennego były nadal aktualne w ostatnich latach dwudziestolecia.

Drugą palącą kwestią społeczną było bezrobocie, związane z jednej strony z wahaniami koniunktury gospodarczej, których źródło było poza Polską i na które państwo polskie miało niewielki wpływ, jak i, z drugiej strony, z niedorozwojem aparatu wytwórczego poza rolnictwem. Co do bezrobocia, w grę wchodziło przede wszystkim łagodzenie jego skutków. Tę funkcję państwo polskie w okresie międzywojennym wypełniało z lepszym lub gorszym skutkiem. Wysuwało się to na plan pierwszy w okresie stabilizacji i wywołanego przez nią bezrobocia, a później w czasie Wielkiego Kryzysu i w następnych latach. W okresie stabilizacji wprowadzono ustawę o ubezpieczeniu od bezrobocia, ale zarówno wtedy, jak i później, w końcu lat 20. i w następnej dekadzie, rozwijano i rozszerzano działania tak doraźne, jak coraz szerzej systemowe, by ograniczyć zjawisko bezrobocia i zapewnić środowiskom robotniczym (a potem także pracownikom umysłowym) możliwość przetrwania³. Można ocenić, że w tym zakresie, w ramach ograniczonych możliwości gospodarki i budżetu, państwo wykonało poważną i pozytywną robotę. Mowa o tym w jednym z kolejnych punktów tego tekstu.

Brak miejsc pracy wiązał się jednak nie tylko ze zjawiskami koniunkturalnymi, lecz przede wszystkim z niską wydajnością pracy, przewagą prymitywnego rolnictwa oraz niedorozwojem przemysłu i nowoczesnych usług. Główna droga rozwoju prowadziła w kierunku uprzemysłowienia. Dziś jest to jasne dla wszystkich, ale w latach 1918–1939 w Polsce były bardzo znaczne relikty umysłowości archaicznej, które nawiązywały do epoki przedprzemysłowej i już w XIX w. były anachroniczne. W koncepcji Eugeniusza Kwiatkowskiego, która w tym czasie była w zasadzie miarodajna dla sfer rządzących, Polska miała się stać krajem przemysłowo-rolniczym o znacznie większym udziale nowoczesnego przemysłu, znacznie bardziej zurbanizowanym niż ówczesnie, zarówno w znaczeniu osadniczym, jak i techniczno-kulturowym. Dużą wagę przywiązywano do zmniejszenia ogromnych różnic cywilizacyjnych między

³ W okresach znacznego bezrobocia uprawnieni do zasiłków stanowili niewielki odsetek bezrobotnych, w tych okresach oddziaływanie ustawy było mocno ograniczone, a to zmuszało do rozszerzania innych działań polityki społecznej, jak roboty publiczne, co też praktykowano, zwłaszcza w latach 30.; zob. P. Grata, *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej: uwarunkowania, instytucje, działania*, Rzeszów 2013, zwł. rozdz. IV i V.

poszczególnymi częściami kraju i do podniesienia poziomu życia mas, przede wszystkim na najbardziej przeludnionych terenach południa ówczesnej Polski (por. lokalizację i granice COP-u), choć przewidywano też podobne zmiany w centrum i na wschodzie. Realizacja tego lub zbliżonego planu miałaby daleko idące skutki strukturalne. Musiałoby nastąpić przesunięcie siły roboczej między rolnictwem a przemysłem i usługami, w ogóle zawodami pozarolniczymi, co stanowiło w następnym okresie historycznym, tj. po 1945 r., istotę zmian społecznych.

Jednak te plany zostały zrealizowane tylko lokalnie (Gdynia, COP), natomiast w skali całego kraju przesunięcia modernizacyjne nie nastąpiły i wszystkie bolączki strukturalne pozostały tak samo, jeśli nie bardziej (z powodu presji demograficznej) uciążliwe. Niezbędne zmiany strukturalne nie pojawiły się. Państwo nie było w stanie ich zrealizować, nawet w jakiejś istotnej części, swymi własnymi siłami. Dotyczyło to nie tylko Polski, ale prawie wszystkich państw regionu, co wskazuje na ograniczenia wynikające z sytuacji ogólnej panującej w tamtej epoce.

Przemiany makrospołeczne to jednak nie tylko przeobrażenia społeczno-zawodowe, miały one także swój aspekt etniczny, niesłychanie ważny w międzywojennej Polsce, w której jedną trzecią ludności stanowili obywatele niepolskiego pochodzenia. Problem ten zostanie omówiony w odrębnym punkcie, tu chcemy tylko zaznaczyć jego obecność także w zakresie przemian makrospołecznych.

Demografia. Procesy demograficzne mają charakter samorzutny i autonomiczny, i na ogół państwo może starać się na nie wpłynąć tylko drogą pośrednią. Nasuwa się pytanie, czy w okresie międzywojennym państwo starało się wpłynąć na procesy demograficzne? Ogólnie dynamiczne wówczas procesy demograficzne, w szczególności znaczny przyrost naturalny (który zresztą zmniejszał się z upływem lat), maskowały głębokie różnice między ludnością na terenach bardziej zmodernizowanych i mało zmodernizowanych. Państwo w sposób zorganizowany nie starało się wpłynąć na szybki przyrost ludności, oceniany pozytywnie jako wzrost potencjału ludnościowego, a negatywnie z punktu widzenia walki z bezrobociem i przeludnieniem wsi.

Na procesy te i na stosunki ludnościowe mogła mieć wpływ opieka lekarska i szpitalna. W tej dziedzinie, przy ogólnie niskim poziomie dostępności opieki zdrowotnej, do której znaczna większość obywateli nie miała praktycznie żadnego dostępu, nastąpił pewien spadek umieralności, zgodny z ogólnymi trendami przejścia demograficznego, ale być może w jakimś stopniu związany z wysiłkami władz, by szerzej udostępnić opiekę profilaktyczną (Ośrodki

Zdrowia). Jest to jednak tylko hipoteza. Migracje z Polski wpływały także na stosunki ludnościowe w kraju, a w tym dwudziestoletnim okresie, choć znacznie słabsze niż przed I wojną światową, objęły poważną grupę ludności⁴. Rząd starał się kontrolować emigrację i kierować nią, zwłaszcza w okresie pomajowym. Stworzył w tym celu odpowiednie instytucje, pojawiły się też różne, dziś egzotycznie brzmiące pomysły, aż do tworzenia zamorskich terytoriów czy kolonii podlegających Polsce, gdzie można by eksportować ludzi zbędnych na wsi, bezrobotnych i Żydów. Działalność państwowa na tym odcinku nie mogła zbyt rozwinać się z braku środków, więc i skutki nie były wielkie. Przede wszystkim jednak te pomysły emigracyjne budziły sprzeciw rządów objętych nimi krajów (np. Brazylii) i były raczej projekcją utopii mocarstwowo-kolonialnych.

Administracja i aparat państwowy. Zorganizowanie państwa i jego aparatu, niezbędne z punktu widzenia społeczeństwa i jego codziennego życia, nie mówiąc o problemach międzynarodowych i granicznych, było wielkim osiągnięciem działaczy niepodległościowych i, w końcu, ogółu elit politycznych. Jak ma się przedstawiać ustroj polityczny i jaki ma być aparat państwowy, tym zajmowały się te elity jeszcze w czasie okupacji niemiecko-austriackiej, za Tymczasowej Rady Stanu i Rady Regencyjnej, oraz oczywiście w początkach istnienia niepodległego państwa, obok troski o wojsko i walki o granice. Wybrano i opracowano model organizacji administracji publicznej, który budził pewne zastrzeżenia ludności w poszczególnych zaborach, ale w sumie został zaakceptowany. W ówczesnym stanie rzeczy w grę wchodził tylko model centralistyczny. Wyłomem w nim była autonomia Górnego Śląska, wymuszona przez okoliczności. Stanowił on kościec całej organizacji państwowej i stąd ogromne znaczenie, jakie miał, zarówno dla samego państwa, jak i dla społeczeństwa, przede wszystkim polskiego, ale także dla mniejszości narodowych. Gorzej było z samorządem, zwłaszcza terytorialnym, który w systemie centralistycznym wydawał się rzeczą drugorzędą. Od początku nie został on ujednoczony i zreformowany, co nastąpiło dopiero w latach 30. Wtedy jednak starano się uczynić z samorządu ogniwo administracji. Aparat państwowy nie mógł być doskonały, ale w początkach niepodległości podlegał jakiejś kontroli ze strony wybranych instytucji demokratycznych – centralnych i terenowych.

⁴ Wyjechało z Polski ok. 2 mln osób, wróciło ok. 1 mln, a więc saldo migracji wyniosło ok. 1 mln; por. H. Janowska, *Emigracja z Polski w latach 1918–1939*, w: *Emigracja z ziem polskich w czasach nowożytnych i najnowszych (XVIII–XX w.)*, red. A. Pilch, Warszawa 1984, s. 366, tab. 1.

Na terenach „mniejszościowych” na wschodzie kontrola ta i praworządność od początku były iluzoryczne. Po przewrocie majowym aparat administracyjny, podporządkowany sanacji i elicie rządzącej, przestał się liczyć ze społeczeństwem, a na terenach wschodnich, zwłaszcza wobec ludności niepolskiej, był wszechwładny. Skutkowało to zwyrodnieniami w postaci samowoli i nadużyć, zwłaszcza na szczeblach niższych, choć nie tylko tam⁵.

Elity polityczne zawsze mają swe odrębne od reszty społeczeństwa interesy, ale w okresie pomajowym elita polityczna stała się zamkniętym i samouzupełniającym się środowiskiem. Stworzyła dla siebie dogodne warunki, których wyrazem było znaczne i wyraźne uprzywilejowanie aparatu urzędniczego pod względem uposażenia, emerytur, opieki lekarskiej, kształcenia dzieci itd., itp. Drugą stroną tego medalu była całkowita zależność od przełożonych, którzy mogli przyznawać, ale także prawie dowolnie odbierać te przywileje. To uprzywilejowanie było szczególnie widoczne w kraju, w którym ogromna większość społeczeństwa, zwłaszcza chłopi i robotnicy rolni, nie posiadała prawie żadnego zabezpieczenia socjalnego. Pracownicy państwowi i zbliżone kategorie stanowiły prawdziwą warstwę uprzywilejowaną, w której łonie największe uprawnienia miała najwyższa elita władzy.

Likwidacja systemu demokratycznego na rzecz jednej partii czy orientacji politycznej była katastrofą dla świadomości demokratycznej społeczeństwa, co wyraźnie ujawniło się w późniejszych czasach. Proces ten dotyczył nie tylko Polski, ale i innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej i był wyrazem ogólnej tendencji antydemokratycznej w latach międzywojennych. Wieloetniczny skład ludności Polski sprzyjał ograniczeniu demokracji, gdyż przy zachowaniu systemu demokratycznego utrzymanie państwa w ówczesnym kształcie i granicach na dłuższą metę byłoby zapewne bardzo trudne.

Częścią aparatu państwowego był wymiar sprawiedliwości. Państwo stworzyło od podstaw aparat sądowy i inne instytucje z nim związane, co oczywiście było niezbędnym i ważnym dla społeczeństwa osiągnięciem. Gorzej z prawem, zwłaszcza prawem materialnym cywilnym i karnym (z tym ostatnim uporano się prędzej, wprowadzając w 1932 r. nowy kodeks karny, który stanowił wybitne osiągnięcie polskiej nauki prawa w skali międzynarodowej). Poza kodeksem zobowiązań, handlowym i kilkoma węższymi działami prawo

⁵ Wskazuje na to m.in. niedawno wydana praca P. Olstowskiego, *Procesy „starościńskie” w województwie pomorskim w latach 1936–1937*, Warszawa 2014; zob. też: W. Mędrzecki, *Inteligencja polska na Wołyniu w okresie międzywojennym*, Warszawa 2005; J. Mierzwa, *Starostwie Polski międzywojennej. Portret zbiorowy*, Kraków 2012.

cywilne pozostało nieskodyfikowane, dotyczyło to także prawa rodzinnego, o którym chciał decydować Kościół. Trzeba przy tym pamiętać o istnieniu kilku systemów prawnych, którymi rządziły się poszczególne dzielnice zaborcze lub nawet ich części, co czyniło kodyfikację bardzo trudnym zadaniem.

System prawno-sądowy został zbudowany w zasadzie na zasadach równości i humanitaryzmu, stosownie do demokratycznego charakteru ustroju. Te zasady nie zostały zmienione do końca dwudziestolecia, natomiast powstanie systemu autorytarnego odbiło się negatywnie na niezawisłości sądów, nie mówiąc już o prokuraturze, wówczas podległej ministrowi sprawiedliwości. Jaskrawym wyłomem w praworządności było powstanie w 1934 r. obozu koncentracyjnego w Berezie Kartuskiej, gdzie zsyłano, także podejrzanych politycznie, na podstawie decyzji administracji. Z tym systemem wiązały się nadużycia i bezkarność policji, zwłaszcza na terenach wiejskich i kresowych oraz oddalonych od dużych ośrodków miejskich. Wpływ tych wyłomów w praworządności, związany z dyktaturą jednego obozu i to sprawowaną przez jednostkę bądź wąską grupę, nie ograniczał się oczywiście tylko do procesu brzeskiego i Berezy. Miało to katastrofalny wpływ na świadomość społeczną, na świadomość prawną, i to wpływ wykraczający poza 20 międzywojennych lat.

Wojsko i obrona kraju. Wojsko stanowiło część aparatu państwowego, ale wyodrębniamy je tu z uwagi na szczególne znaczenie i ogromny zasięg społeczny, zwłaszcza zaś przez wzgląd na jego podstawę – pobór rekruta, co było normą w ówczesnej Europie. Pytanie, na które chcemy odpowiedzieć w tym punkcie, to tylko wycinek całej problematyki wojskowej, chodzi o to, by uchwycić wpływ wojska – organu państwa – na kształtowanie życia i struktury społeczeństwa. Ten wpływ był różnorodny. Jak wynika z rozwijających się szczegółowych badań, wojsko było czynnikiem cywilizacyjnym w stosunku do mas poborowych, podnosiło ich poziom wiedzy, a nawet wykształcenia. Garnizony wojskowe w całym kraju, a już zwłaszcza na terenach bardziej prymitywnych cywilizacyjnie, odgrywały pewną rolę w rozwijaniu elementów oświaty pozaszkolnej, sportu, niektórych form upowszechnienia kultury⁶. Oczywiście, zwłaszcza w okresie pomajowym, kiedy ta aktywność szeroko się rozwinęła, czyniły to wszystko na marginesie działalności i propagandy politycznej, co jednak nie podważa wartości tych wysiłków. W tym znaczeniu

⁶ Zob. J. Kęsik, *Naród pod bronią. Społeczeństwo w programie polskiej polityki wojskowej 1918–1939*, Wrocław 1998; P. Borek, *Rola garnizonów wojskowych w życiu mieszkańców południowego Podlasia w okresie międzywojennym*, w: *Państwo i społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej...*, s. 143–165.

państwo przez obowiązkową służbę wojskową wielotysięcznych roczników młodzieży⁷ i w ogóle poprzez wojsko poważnie oddziaływało na społeczeństwo. Sama też grupa wojskowych zawodowych, wraz z liczną otoczką rodzinną i środowiskową, o dużym i chętnie przez państwo windowanym i budowanym prestiżu, a także mocno uprzywilejowana, stanowiła wcale ważny człon struktury społecznej.

W dziedzinie narodowościowej działalność wojska raczej dolewała oliwy do ognia konfliktów wobec jednostronnej propagandy wtłaczanej żołnierzom, pozostającej w sprzeczności z celami narodowymi mniejszości, a także wobec dyskryminacji mniejszości narodowych choćby przez zarezerwowanie całych służb, formacji i broni, jak również stanowisk wojskowych dla etnicznych Polaków. Jeśli były wskutek takiej polityki jakieś przesunięcia świadomości narodowej na korzyść polskości, to nieliczne i w wyjątkowych wypadkach, w większości zaś i w przekroju całego dwudziestolecia polityka ta osiągała skutki przeciwne do zamierzonych.

Odrębną sprawą, której tu nie omawiamy, jest udział wojska i wojskowych w bezpośrednim ujarzmianiu ruchów narodowościowych, w tym w likwidacji cerkwi (Chełmszczyzna, południowe Podlasie) w 1938 r. Trudno zaprzeczyć, że działalność ta spowodowała wielkie szkody dla Polski i ludności polskiej na tych ziemiach i w ogóle na wschodzie, co uwidoczniło się niezadługo, w czasie okupacji niemieckiej. Generalnie zaś wobec szerokiej penetracji aparatu administracyjnego przez oficerów czynnych i nieczynnych, i w ogóle przez wojskowych, kształt tego aparatu opisany w poprzednim punkcie był w coraz większym stopniu współtworzony lub tworzony przez wojsko i jego różne służby. Następowala wyraźna militaryzacja aparatu państwowego i polityki państwowej, zwłaszcza w wyniku przewagi grupy skupionej wokół Ozonu i Edwarda Rydza-Śmigłego, posługującej się sloganami o „obronie kraju”, mającymi uzasadnić wszechwładzę dowództwa wojskowego.

Wspomnieliśmy już o działaniach władz w zakresie **polityki społecznej**. Była to jedna z najważniejszych dziedzin oddziaływania państwa na społeczeństwo, przy czym każda aktywność organów państwowych (w szerokim znaczeniu tego słowa) była tu rzeczywistym kształtowaniem społeczeństwa i warunków jego egzystencji. Ostatnie prace (np. Pawła Graty⁸) dają możliwość podsumowania tego tematu w sposób bardziej syntetyczny niż było to możliwe uprzednio. Cytowana przeze mnie praca wymienia następujące obszary działania

⁷ Liczebność rocznika poborowych wynosiła sto kilkadziesiąt tysięcy.

⁸ Por. przyp. 3.

polityki społecznej w Polsce międzywojennej: ochrona pracy, ubezpieczenia społeczne, rynek pracy i walka z bezrobociem, opieka społeczna, ochrona zdrowia. Każdy obserwator zdaje sobie sprawę, że 20 lat to bardzo niewiele, by zbudować spójny system polityki społecznej i uzyskać jakieś wymierne osiągnięcia. Tym bardziej że odbudowane państwo składało się z kilku części o różnym charakterze społeczno-gospodarczym, podlegających uprzednio całkiem odmiennym przepisom prawnym i jakże różnej polityce społecznej⁹. Nie chodzi jednak w tym miejscu o to, aby usprawiedliwiać niedociągnięcia polityki społecznej, lecz raczej, by uchwycić sukcesy, jeśli takie były.

W najświeższym ujęciu badawczym sukcesy polskiej polityki społecznej – względne, jeśli odniesione do gigantycznych zadań – polegały na stworzeniu, choć z opóźnieniem, jednolitego ustawodawstwa, było to zadanie niezwykle trudne na tle opisanego zróżnicowania pozaborczego. Najwyraźniejsze osiągnięcie to zorganizowanie systemu ochrony pracy, który rzeczywiście funkcjonował. Niestety, obejmował on tylko część pracowników najemnych i w ogóle ułamek pracujących, ponieważ wyłączono spod niego rolnictwo, z którym związana była większość ludności. W praktyce inspekcja pracy obejmowała głównie wielki i średni przemysł, a przepisy prawa pracy nie zawsze były przestrzegane.

Przeważająco rolniczy charakter gospodarki polskiej w praktyce dzielił ludność kraju na dwie części: warstwy robotnicze i inni pracownicy najemni, mieszkający głównie w miastach i ludność chłopska, zamieszkała na wsi. Wszelkie urządzenia socjalne obejmowały głównie ludność pozarolniczą, a większość ludności kraju, pracująca w rolnictwie, była z nich niemal całkowicie wyłączona. Pracownicy najemni poza rolnictwem podlegali ubezpieczeniu od wypadków przy pracy, od bezrobocia, choroby i macierzyństwa. W końcu lat 30. na ok. 35 mln mieszkańców Polski było ok. 2,2 mln ubezpieczonych od choroby i wypadków, 2,4 mln ubezpieczonych od starości (ubezpieczenia emerytalne) i ok. 1,5 mln ubezpieczonych od bezrobocia¹⁰. W Warszawie ubezpieczona od choroby była ponad połowa ludności, w poszczególnych województwach w centrum i na zachodzie po kilkanaście procent mieszkańców, a w województwach wschodnich ledwo kilka procent. Mimo wszystko w tym

⁹ Części tych było więcej niż trzy dzielnice zaborcze, gdyż występowały różnice między Królestwem Polskim a resztą zaboru rosyjskiego oraz odmierności w reżimie prawnym Poznańskiego i Pomorza tj. zaboru pruskiego i polskiej części Górnego Śląska, by nie wymieniać tu jeszcze innych, drobniejszych różnic.

¹⁰ Liczby te obejmują zatrudnionych, ale także ich rodziny mogły korzystać z ubezpieczenia od choroby i z rent rodzinnych.

zakresie zaznaczył się postęp, liczba ubezpieczonych rosła, wprowadzono ubezpieczenia od bezrobocia, a później emerytalne dla robotników, których przedtem w większości kraju, tj. poza byłym zaborem pruskim, w ogóle nie było (poza kilkoma niewielkimi grupami zawodowymi)¹¹.

Znaczna część okresu międzywojennego kojarzy się z bezrobociem. Był ono powszechne w skali europejskiej i światowej w związku z kryzysami ekonomicznymi. Nie mogąc zwalczyć tej plagi w sposób frontalny, instytucje państwowe wypracowały, i to właśnie w okresie największego bezrobocia na przełomie lat 20. i 30., metody ograniczania skutków bezrobocia nie tylko przez rozdzielanie zasiłków, ale i przez organizowanie robót publicznych przy mobilizacji środków państwowych, samorządowych i społecznych oraz rozszerzanie możliwości zatrudnienia, które z kolei umożliwiało pracującym ubezpieczenie się od bezrobocia. Wspomniano o tym już wyżej. Było to pewne osiągnięcie polityki społecznej.

W dziedzinie ochrony zdrowia luki i zaniedbania były szczególnie uciążliwe, w latach 30. podjęto organizowanie Ośrodków Zdrowia, które w jakiejś mierze zastępowały powszechną opiekę zdrowotną i mogły być w przyszłości jej załącznikiem, zwłaszcza poza miastami.

W dziedzinie walki z bezrobociem i opieki medycznej w ostatnich latach dwudziestolecia zanotować można próby wyjścia poza „uprzywilejowaną” miejską i pozarolniczą część ludności i dopuszczenia wsi do organizowanego zatrudnienia oraz do opieki zdrowotnej. Był to bardzo istotny sygnał dla społeczeństwa.

Naprawdę uprzywilejowaną grupą w zakresie płac, stałości zatrudnienia, opieki zdrowotnej i emerytur byli pracownicy państwowi, w tym wojsko, policja i wszelkie służby państwowe oraz pracownicy przedsiębiorstw państwowych. Stąd można mówić o trzech szczeblach przywileju: znacznie uprzywilejowani pracownicy państwowi, względnie uprzywilejowani pracownicy najemni, zwłaszcza w większych przedsiębiorstwach, jak również pracownicy umysłowi, i wreszcie nieuprzywilejowana, wyłączona z większości zabezpieczeń ludność rolnicza i częściowo drobnomieszczańska.

W sumie politykę społeczną można umiarkowanie pochwalić, a pracujący w tej dziedzinie włożyli wiele pożytecznego wysiłku w ulepszenie życia społecznego i opieki nad potrzebującymi jej grupami społeczeństwa. Nie było ich winą, że nie mieli szans na odczuwalną zmianę sytuacji, póki nie nastąpiła zasadnicza przebudowa struktury społeczno-zawodowej ludności Polski.

¹¹ P. Grata, *op. cit.*, s. 158, tabl. 11.

Kolejne zagadnienie, związane z wpływem międzywojennego państwa na społeczeństwo, to **edukacja**. W tradycji kontynentalnej Europy system edukacyjny był kierowany przez państwo, tak było i w Polsce. Od polityki edukacyjnej państwa zależało wiele. Na pierwszym miejscu trzeba postawić obowiązek szkolny, czyli obowiązkową szkołę elementarną, niekiedy wyżej uorganizowaną. W Polsce było z tym źle, ponieważ w zaborze rosyjskim w ogóle nie było obowiązku szkolnego, a w zaborze austriackim był on realizowany tylko częściowo. Dekret Naczelnika Państwa z 1919 r. wprowadzał obowiązkową szkołę powszechną dla dzieci w wieku 7–14 lat, i było to wielkie osiągnięcie. Realizacja obowiązku szkolnego była niedoskonała, ale z upływem czasu szkoła objęła znaczną większość dzieci. W 1938/1939 r. na 100 dzieci w wieku szkolnym do szkół powszechnych chodziło przeciętnie 90, w centrum i w Polsce zachodniej blisko 100, na wschodzie, na terenach mniejszościowych – 70–80, z tym że wyższy procent dzieci (85–90) uczęszczał tam do szkół tylko przez 2–4 lata¹². Jeśli porównać to z punktem wyjścia, było to znaczne osiągnięcie, jeśli z założonym ideałem oświatowym, to obraz był znacznie mniej optymistyczny, ponadto bowiem znaczna część szkół powszechnych to były placówki z 1 lub 2 nauczycielami, realizujące tylko elementarną część programu, a znajdowały się one głównie na wsi. W 1937/1938 r. na 4,7 mln dzieci szkolnych w szkołach I stopnia (1–2 nauczycieli) uczyło się 1,5 mln dzieci, a w szkołach 7-klasowych, pełnych, dających m.in. możliwość wstępu do gimnazjum – tylko 2,1 mln¹³. Na wsi dzieci kształcące się niepełnych szkołach powszechnych stanowiły prawie trzy czwarte ogółu uczniów.

Kolejnym osiągnięciem była odbudowa polskich szkół wyższych, które przed I wojną światową istniały tylko w zaborze austriackim. Było to wspólne dzieło środowisk naukowych i administracji państwowej. Polska miała teraz pięć uniwersytetów państwowych i dwie politechniki oraz kilkadziesiąt innych uczelni. Państwo patronowało temu rozwojowi i finansowało go w przeważnej mierze, można to więc zaliczyć na rachunek jego osiągnięć. Podobnie reforma szkolnictwa średniego, choć przeprowadzona dopiero po kilkunastu latach, zrywała z dziewiętnastowiecznym podziałem na szkoły elementarne dla ludu i szkoły średnie (gimnazja) dla warstw zamożnych. W latach 30. stworzono jednolitą szkołę średnią o nowoczesnym programie na podbudowie 6 klas szkoły powszechnej¹⁴ i równoległe do ogólnego pełnoprawne średnie szkolnictwo zawodowe.

¹² „Mały Rocznik Statystyczny” 1939, s. 321.

¹³ *Ibidem*, s. 323.

¹⁴ Siódma klasa szkoły powszechnej przeznaczona była dla niekontynuujących nauki, była to pozostałość dawniejszego, dwutorowego systemu szkolnego, przewidującego również szkołę

Pod koniec lat 30., gdy można było podsumować osiągnięcia dwudziestolecia niepodległego państwa, system szkolny mógł uchodzić za nowoczesny w międzynarodowych porównaniach, poziom nauczania i kadry nauczycielskiej był na ogół profesjonalny i nowoczesny. To wszystko bez wątpienia było osiągnięciem państwa. Występujące nadal niedociągnięcia wiązały się z niskim poziomem życia i biedą ludności oraz z niewielkim budżetem w ogóle, a oświatowym w szczególności. Była to pochodna zacofania kraju i podziału na Polskę wiejską, prymitywną oraz miejską, bardziej nowoczesną, czego ówczesne rządy nie mogły „przeskoczyć”. Jak już wskazano, utrzymywały się ograniczenia w dostępie wsi do pełnowartościowych (7-klasowych) szkół powszechnych. Wykształcenie średnie, a tym bardziej wyższe, miało charakter elitarny, zresztą nie tylko w Polsce. W szkołach średnich ogólnokształcących uczyło się tuż przed II wojną światową kilka procent młodzieży w odpowiednim wieku, a wraz ze szkołami zawodowymi nie więcej niż 10%. Studenci wszystkich wyższych uczelni stanowili w przybliżeniu 1–2% odpowiednich roczników¹⁵.

Edukacja nie ogranicza się do wykształcenia, trzeba do niej zaliczyć kulturę fizyczną, którą rozwijała w swoich ramach szkoła, a także wojsko. Za pośrednictwem tych dwóch instytucji kultura fizyczna była przedmiotem stałego zainteresowania i działań państwa. Marszałek Piłsudski i wojsko przywiązywali do niej dużą wagę. Te instytucje organizowały również sport, który rozwinął się i wytworzył związki sportowe, popierane przez państwo i jego agendy, np. przez radio (transmisje imprez sportowych). Tak więc w rozwijaniu kultury fizycznej i sportu państwo odegrało znaczną, a nawet decydującą rolę. Sport stawał się coraz ważniejszym elementem życia codziennego, rozrywki i rekreacji, zaczął też w okresie międzywojennym stawać się polem rywalizacji międzynarodowej, w której ambicje narodowe odgrywały coraz większą rolę.

Odrębną kwestią, związaną z polityką i sprawami narodowościowymi, jest ocena roli systemu szkolnego w kształtowaniu współżycia różnych grup etnicznych. Tu na czoło wysuwała się polityka uprzywilejowania narodowości panującej i ograniczania oświaty dla grup etnicznych niepolskich oraz rola systemu

uzupełniająca dla absolwentów powszechnych szkół elementarnych. Szkoła średnia, przeznaczona dla warstw średnich i wyższych (gimnazjum, a potem gimnazjum i liceum), oparta była na programie 6 klas szkoły powszechnej, ale przed reformami jędrzejewiczowskimi uczniowie dawnych 8-klasowych gimnazjów uczyli się z reguły uprzednio w domu lub w klasach przedwstępnych i wstępnych przy gimnazjach, a nie w „plebejskich” szkołach powszechnych. Reforma ograniczyła tę dwutorowość.

¹⁵ „Mały Rocznik Statystyczny” 1939, s. 18, 19, 326, 329, 332 oraz obliczenia i szacunki własne.

szkolnego w programie „asymilacji państwowej” względnie „narodowej” mniejszości. Trudno o jednoznaczną ocenę roli państwa w tym zakresie, wydaje się, że system szkolny jako całość często przyczyniał się do wzmacniania konfliktów międzyetnicznych. Są jednak także przykłady odwrotne, zgodnego współżycia w szkole różnych narodowości. Powstaje jednak pytanie, czy w ogóle możliwa była polityka szkolna i oświatowa, która znalazłaby aprobatę wszystkich lub choćby tylko głównych stron tych konfliktów? Uwzględniając tę okoliczność, wolno mówić o względnym sukcesie państwa w kształtowaniu całego systemu.

Kultura. Wyczerpujące przedstawienie wpływu i oddziaływania państwa na kulturę przekracza oczywiście możliwości tego artykułu. Najłatwiej wymienić instytucje państwowe czy zależne od państwa, których zakres działania obejmował kulturę, ale samo zagadnienie tu się dopiero zaczyna. Pytanie oczywiście nie dotyczy instytucji, lecz tego, w jakim stopniu państwo oddziało na ewolucję kultury w Polsce w latach 1918–1939. Trzeba zacząć od samego faktu powstania państwa polskiego, które dało kulturze polskiej pozycję państwową i opiekę państwa (odebraną z kolei dotychczasowym uprzywilejowanym: Niemcom i Rosjanom). Nie tylko sam rozwój kultury polskiej stał się pod wieloma względami łatwiejszy, ale także szerzej otworzyły się możliwości akulturacji i asymilacji grup granicznych w stosunku do społeczeństwa polskiego. Najważniejszym narzędziem rozszerzania zakresu oddziaływania kultury polskiej była szkoła, która pozostawała pod kontrolą państwa. O tym zagadnieniu traktuje poprzedni punkt tego artykułu.

Z punktu widzenia kultury intelektualnej szczególnie istotne było stworzenie prawie od podstaw systemu szkół akademickich, które stały się głównym ośrodkiem polskiej nauki i kultury naukowej. Nie tylko wysiłek organizacyjny, ale środki materialne dawało państwo, oczywiście nigdy środki te nie były wystarczające. Przy udziale państwa rozwinęła się sieć instytucji naukowych, w tym o charakterze akademii (PAU, Akademia Nauk Technicznych, towarzystwa naukowe w Warszawie, Lwowie i in.). W miarę możliwości państwo wspierało kulturę artystyczną, także na płaszczyźnie międzynarodowej, np. przez popieranie udziału polskich artystów w wystawach światowych, jak wystawy w Paryżu w 1925 i 1937 r., w Nowym Jorku w 1939 r. Dużą rolę odegrał Fundusz Kultury Narodowej, wspierający naukę i sztukę, utworzony w 1928 r. Oczywiście system szkolny dawał wielkie korzyści (upowszechnianie, zatrudnienie) także polskiej nauce i sztuce oraz uczyonym i artystom, i sprzyjał zarówno ówczesnej sztuce, jak i tradycji narodowej. Pod patronatem władz państwowych powstało w Polsce radio, które uzyskało dość wysoki poziom intelektualny i odgrywało wielką rolę wychowawczą i propagandową.

Trudno jednak pominąć nie tak pozytywnie oceniane elementy roli państwa w tej dziedzinie. Wraz z coraz bardziej autorytarnym charakterem władzy wszystkie dziedziny życia społecznego starała się ona poddać swej kontroli i wykorzystać dla celów politycznych i propagandowych. Przykładem rozległa czystka wśród profesury w odpowiedzi na protesty przeciw procesowi brzeskiemu, instrumentalna rola nauczycielstwa nie tylko w realizacji polityki państwowej, ale i w działalności rządzącego ugrupowania.

Przed wszystkim jednak trzeba podnieść sytuację prasy, w tamtych czasach głównego środka masowej komunikacji społecznej. Powstanie państwa polskiego jako demokratycznej republiki oznaczało wreszcie pełną lub prawie pełną swobodę prasy, zarówno polskiej, jak i wychodzącej w innych językach. Potwierdzała to konstytucja marcowa, zakazująca cenzury (art. 105). Po przewrocie majowym wolność prasy ograniczano coraz dalej sięgającymi przepisami represyjnymi, wprowadzono faktyczną cenzurę, a konstytucja kwietniowa z 1935 r. zachowywała w ogóle milczenie w sprawie wolności prasy. Kolejne przepisy wydane na krótko przed 1939 r. całkowicie pozostawiały prasę na łasce administracji. Jednak nie zlikwidowano, jakby się można było spodziewać, prasy opozycyjnej, która z trudnościami i szykanami, ale ukazywała się do końca dwudziestolecia. Ograniczeniom podlegały przede wszystkim pisma o masowym zasięgu, elitarnymi i specjalistycznymi władze interesowały się mniej.

Kolejnym medium, o którym już wspomniano, było radio, kierowane bezpośrednio przez władze i obóz rządzący (stałe audycje rozpoczęły się w 1926 r.). Państwo całkowicie kontrolowało radiofonie, która była koncesjonowaną spółką akcyjną z udziałem kapitału państwowego (w końcu lat 30. w wysokości 98%). Początkowo państwo, które od początku rościło sobie pretensje do kontroli radia, interesowało się nim słabo. W czasie zamachu majowego nikt nie wpadł na pomysł, by opanować radiostację! Później w większym stopniu doceniano rolę społeczną, polityczną i propagandową radia, tym bardziej, gdy liczba abonentów dochodziła do miliona, a ościenne radiofonie były odbierane i na terenach polskich.

Film pozostawał w rękach prywatnych, zarówno produkcja krajowa, jak i oczywiście sieć kin. Państwo zajmowało się tylko cenzurowaniem filmów i opodatkowaniem dochodów kin, jeśli nie liczyć filmów propagandowych i instruktażowych, wytwarzanych np. przez wojsko. Jednak polityka państwowa wywierała wpływ na tematykę filmów produkowanych w kraju. Widać to np. w znacznej roli filmów o tematyce historycznej, zgodnych z ówczesną „polityką historyczną”. Zorganizowano też Państwową Agencję Telegraficzną, która obsługiwała prasę, oczywiście zgodnie z zaleceniami władz. Od 1927 r.

PAT produkowała i rozpowszechniała kronikę filmową, spełniającą także rolę propagandową.

Ważna, a nawet zasadnicza rola państwa w dziedzinie kultury polegała przede wszystkim na jego odbudowie po okresie zaborów, dzięki czemu kultura narodowa otrzymała ochronę, a w wielu wypadkach także wsparcie. Do osiągnięć państwa w zakresie kultury należy przede wszystkim zaliczyć system szkolny od szkół powszechnych do szkół wyższych, jak również rozwój radiofonii. W niezamożnym społeczeństwie mecenat państwowy miał charakter całkowicie przeważający w stosunku do wszystkich dziedzin kultury.

Narodowości. Na ten temat istnieje obszerna literatura, tu chodzi jedynie o to, by krótko omówić rolę państwa w przebiegu ewentualnych przemian w tej dziedzinie, jako istotną część działalności państwowej w kształtowaniu stosunków społecznych.

Naczelnym zagadnieniem w tym zakresie jest sposób rozumienia pojęć „naród” i „państwo”. W doktrynie ściśle demokratycznej „naród” to ogół obywateli danego kraju, tak jak dziś słowo „Français” czy „Briton” oznacza po prostu obywatela Francji lub Wielkiej Brytanii. W doktrynie nacjonalistycznej naród to dominująca w danym kraju grupa etniczna. W zależności od opcji w pierwszym wypadku państwo będzie emanacją ogółu swych obywateli, w doktrynie nacjonalistycznej – własnością narodu etnicznego. Konstytucja RP z 1921 r. nawiązywała do doktryny demokratycznej i inaczej w tym czasie być nie mogło. Ale znaczna część klasy politycznej odrzucała liberalno-demokratyczne pojęcie narodu politycznego i żądała ograniczenia lub zniesienia wpływu mniejszości narodowych na państwo. Ponieważ jednak Polska była państwem narodowościowym z ok. 35-procentowym udziałem mniejszości, powstał na tym tle konflikt, który ujawnił się dobitnie w okresie po wyborze prezydenta Narutowicza i zamordowaniu go w 1922 r.

Teoretycznie zasada narodu politycznego obowiązywała także pod rządem konstytucji kwietniowej, lecz w istocie rzeczy i przedtem, i potem nie była przestrzegana. Każda rządząca elita stawiała na naród etniczny jako podstawę państwa, co wydawało się wówczas rzeczą oczywistą, i starała się ograniczyć wpływ, a w miarę możliwości zakwestionować w ogóle uprawnienia polityczne mniejszości, zawierając niekiedy cząstkowe, niepisane umowy z niektórymi grupami etnicznymi (np. próby porozumienia z Żydami za Grabskiego, sojusz sanacji z konserwatystami żydowskimi, współpraca z ukraińskim UNDO w latach 30.). Bo też idea państwa narodowego, panująca w Europie międzywojennej, a także po II wojnie światowej aż do dziś dnia, pozostaje w obiektywnej

sprzeczności z zasadą narodu politycznego. Gdy to się stwierdzi, łatwiej będzie wytłumaczyć wydarzenia z lat 1918–1939.

Wśród ówczesnych mniejszości etnicznych wyróżnić można trzy główne grupy: 1. Niemcy, 2. słowiańskie mniejszości na wschodzie, 3. Żydzi. W stosunku do Niemców państwo rzeczywiście odegrało znaczną rolę, starając się pozbyć z ziem byłego zaboru pruskiego jak największej części żywiołu niemieckiego, przede wszystkim w ramach opcji stypulowanych przez traktat wersalski, który przewidywał obowiązek wyboru obywatelstwa i wyjazdu optantów do swego państwa, tj. Niemców do Niemiec. W rezultacie różnych czynników, ale wśród nich ważną rolę odegrała polityka państwa, liczba Niemców w dzielnicach zachodnich, tj. w byłym zaborze pruskim, zmniejszyła się do połowy lat 20. o 1100–1200 tys.¹⁶ Wiele okolic, okręgów i miejscowości zmieniło swój charakter etniczny z przeważająco niemieckiego na przeważająco, a nawet czysto polski. Przykładem Bydgoszcz, gdzie w 1910 r. Polacy stanowili ok. 20% ludności, a w 1926 r. już 92%. Oczywiście problem mniejszości niemieckiej wykracza daleko poza kwestie ludnościowe, w tym tekście ograniczono się tylko do oceny głównych działań państwa polskiego w zakresie struktury społeczno-etnicznej.

W odniesieniu do mniejszości słowiańskich we wschodniej części międzywojennej Polski istnieje także obszerna literatura. Nie było jednej przez cały okres dwudziestolecia spójnej koncepcji polityki wobec Ukraińców i Białorusinów. Przewijały się propozycje polskiej kolonizacji obszarów wschodnich, na których osiedlali się także polscy funkcjonariusze aparatu państwowego. Główne koncepcje to asymilacja państwowa tych mniejszości i próba choćby częściowej asymilacji narodowej z pomocą takich instytucji jak wojsko, szkoła itd. W okresie przedmajowym obowiązywała konstytucyjnie umocniona zasada narodu politycznego, mniejszości uzyskały zaś dodatkowy instrument w postaci traktatu mniejszościowego i mechanizmów ochronnych związanych z Ligą Narodów. Jednak główną rolę we władzach państwowych w tym czasie odgrywały ugrupowania prawicowe i centrowo-prawicowe, odrzucające wszelkie posunięcia federalistyczne czy „prometejskie”, stawiające raczej na polonizację części mniejszości słowiańskich bez żadnych kompromisów z ich ruchami narodowymi. Jednak w okresie przedmajowym oddziaływały jeszcze mocno wpływy Ligi Narodów służące ochronie mniejszości i ogólny

¹⁶ Niemcy zamieszkałe w innych zaborach nie podlegały żadnym stypulacjom traktatu wersalskiego, mieli natomiast takie uprawnienia jak inne mniejszości narodowe na podstawie traktatu o ochronie mniejszości.

duch systemu wersalskiego. Po przewrocie majowym państwo coraz mniej przejmowało się tymi względami, ale jednocześnie do władzy doszło ugrupowanie dopuszczające porozumienia z mniejszościami, także na wschodzie, i wdrożenie posunięć obliczonych na asymilację państwową choćby części tych mniejszości. Dotyczyło to także Żydów. Pod koniec okresu międzywojennego nastąpiło podważenie tych zasad obozu piłsudczykowskiego i jego zwrot w kierunku nacjonalizmu i wytycznych dawniej proponowanych przez obóz narodowy i jego sojuszników.

Ogólnie można powiedzieć, że na tym polu państwo polskie nie uzyskało jakichś długofalowych, pozytywnych osiągnięć. Historia, a także bieżąca sytuacja polityczna, gospodarcza, europejska i światowa, wreszcie regionalna, nie otwierały żadnej możliwości trwałego, innego niż chwilowe i koniunkturalne porozumienia z naprawdę reprezentatywnymi grupami tych narodowości. Okres międzywojenny nie tylko nie rozładował uprzednio nagromadzonych antagonizmów, ale je w wielu wypadkach pogłębił. Dotyczyło to całej Europy Wschodniej i Środkowo-Wschodniej.

Zaostrzenie nacjonalizmów, nieuniknione po I wojnie światowej i powstaniu nowych państw, uniemożliwiło także jakiegokolwiek „rozwiązanie kwestii żydowskiej”, jak się często wyrażano w okresie międzywojennym. Państwo umożliwiło Żydom udział w życiu politycznym, w ramach demokratycznego systemu wprowadzonego po zwycięstwie w 1918 r. państw zachodnich o demokratycznym ustroju, które patronowały nowym państwom środkowo-wschodniej Europy. Pod naciskiem tej rzeczywistości europejskiej i podpisanych traktatów pewne prawa i swobody demokratyczne przysługiwały teraz przede wszystkim Żydom z byłego zaboru rosyjskiego, podobnie jak i tym z pozostałych zaborów, gdzie jednak znaczną część tych praw już uprzednio posiadali. Po upadku systemu demokratycznego w Polsce wykorzystanie tych możliwości zależało od woli autorytarnej władzy, która postawiła na współpracę z Żydami na zasadzie wspomnianej już asymilacji państwowej. Polityka ta funkcjonowała do połowy lat 30., kiedy to narastający nacjonalizm i wpływy radykalizowanej młodzieży narodowej zakwestionowały dotychczasowe kierunki polityki. Ale i te kilka poprzednich lat należy zaliczyć na plus polityki państwowej. Nie ona jednak decydowała o ogólnej sytuacji i położeniu społeczeństwa, a raczej kryzysy gospodarcze i zaostrzenie rywalizacji, co przed II wojną światową wydawało się układać w sytuację bez wyjścia i na tym odcinku.

A zatem w dziedzinie stosunków etnicznych państwo mogło sobie zaliczyć doraźne osiągnięcia, ale nie dotyczyły one rozwiązania zasadniczych problemów ówczesnej Polski jako państwa narodowościowego. Struktura etniczna

ówczesnej Polski zmieniała się nieco pod wpływem emigracji Niemców. Poza tym zmiany były niewielkie i specyficzne dla poszczególnych narodowości, czego nie będziemy tu szczegółowo roztrząsać. Mam na myśli np. wzrost świadomości narodowej zarówno wśród panującej narodowości, jak i wśród mniejszości, np. wśród Ukraińców, albo wreszcie różne procesy zachodzące w łonie ludności żydowskiej, jak narastanie ruchu syjonistycznego, procesy asymilacji kulturowej (ale nie etnicznej czy politycznej) Żydów w ramach kultury polskiej, emigracja ok. 400 tys. Żydów z Polski w latach 1918–1939, w tym ponad 110 tys. do Palestyny (tzw. alija Grabskiego po 1924 r. i piąta alija w latach 30.). Były to poważne liczby, których w ogólnym rachunku nie należy lekceważyć, choć nie zmieniły one ogólnej struktury narodowościowej Drugiej Rzeczypospolitej. Emigracja Żydów była receptą polskich ugrupowań nacjonalistycznych na kwestię żydowską, pod koniec lat 30. przejętą przez większość polskich ugrupowań, a także przez obóz rządzący, który snuł nawet pewne plany w tej mierze, jak słynne wyeksportowanie Żydów na Madagaskar. Z drugiej strony syjoniści też propagowali emigrację Żydów z Polski do Palestyny (ale tzw. terytorjaliści godzili się i na inną siedzibę).

Narastający nacjonalizm paraliżował wszelkie wysiłki załagodzenia konfliktów narodowościowych, tak w Polsce, jak i w krajach ościennych, a rosnące trudności gospodarcze podsycaly nacjonalizm i rywalizację.

Wyznania. Państwo odegrało zasadniczą rolę w kształtowaniu sytuacji poszczególnych kościołów i wyznań. Zagadnienie to jest częściowo związane z problematyką etniczną, ponieważ istniały wyznania charakterystyczne dla poszczególnych grup etnicznych, jak rzymskokatolickie dla etnicznych Polaków, grekokatolickie dla Ukraińców w byłym zaborze austriackim, mojżeszowe dla Żydów. Niemniej jednak działalność państwa w tej dziedzinie wykraczała daleko poza problemy etniczne, dlatego wymaga odrębnego omówienia. Nie trzeba dowodzić, że działania państwa w tym zakresie miały pewien wpływ na społeczeństwo i jego poszczególne grupy wyznaniowo-etniczne. Zwłaszcza że państwo miało odmienny stosunek do różnych grup wyznaniowych, popierało przede wszystkim Kościół katolicki obrządku łacińskiego, ograniczało niektóre inne wyznania (jak obrządek grekokatolicki w łonie tego samego Kościoła katolickiego, częściowo prawosławie), odnosiło się nieufnie do nowych wyznań i sekt itd., itp.

Od pierwszych chwil swego odnowionego istnienia państwo, które przyjęło demokratyczną filozofię i strukturę, starało się zapewnić swobodę wyznawania i praktykowania religii, a Kościół katolicki nie szczędził wysiłków, aby narzucić swą przewagę i uczynić katolicyzm religią państwową. Wówczas także

ustawodawstwo musiałyby odpowiadać doktrynie katolickiej. W ówczesnej sytuacji te żądania, choć popierane przez znaczną część sił politycznych (konserwatyści, endecka prawica, prawica ludowców), nie miały szans urzeczywistnienia, pozostawały więc różne kompromisy jako wyjście z sytuacji. W praktyce zresztą zawsze głos Kościoła i biskupów liczył się bardzo, zwłaszcza „w terenie”, tu bardziej może nawet niż w skali ogólnopaństwowej. Model rozstrzygnięcia tych spraw został ustalony kompromisowo w konstytucji marcowej z 1921 r. Konstytucja ta zawierała dość niejasną formułę, stawiającą Kościół katolicki na czele „równouprawnionych wyznań”, ale przepisany przez nią tekst przysięgi Prezydenta RP odwoływał się do dogmatyki chrześcijańskiej i był do przyjęcia tylko dla wierzącego chrześcijanina głównych istniejących wówczas wyznań. Konstytucja kwietniowa nie zawierała żadnych odniesień do religii i tylko utrzymywała w mocy – zabieg rzadko spotykany w prawie konstytucyjnym – artykuły dotyczące wolności religijnej, roli Kościoła katolickiego itd. z konstytucji marcowej¹⁷, podobne cechy zawierała też formuła przysięgi prezydenckiej.

W latach 1919–1926 władza należała w większości do ugrupowań prawicowych i centrowych, nastawionych przychylnie do Kościoła katolickiego, nic więc dziwnego, że w 1925 r. zawarto – zgodnie z postanowieniem konstytucji – konkordat z Watykanem. Układ ten dawał Kościołowi i duchownym szerokie przywileje, zapewniał też finansowanie przez państwo instytucji kościelnych, w szczególności wypłatę uposażeń biskupom i księżom. Państwo finansowało też, choć skromniej, inne wyznania „uznane”, w tym prawosławne i ewangelickie (grekokatolicy mieścili się w ramach Kościoła katolickiego), nie finansowało zaś prawie religii mojżeszowej.

Po 1926 r. władzę przejęli piłsudczycy, przez prawicowy i konserwatywny kler widziani niezbyt przychylnie. Bywały nawet jawne tarcia między rządem a Kościołem, jak np. po śmierci Józefa Piłsudskiego, w kwestii jego spoczynku na Wawelu (konflikt wawelski 1937), ale także wcześniej i to zwłaszcza w sprawach majątkowo-finansowych. Kler katolicki żądał bowiem restytucji wszystkich dóbr odebranych mu w czasach rozbiorów, na co państwo nie chciało przystać, domagał się jeszcze większego uprzywilejowania wyznania rzymskokatolickiego niż wynikało to z zapisów konstytucyjnych, sabotował ujednoczenie prawa małżeńskiego itd., itp. Ale ogólna pozycja Kościoła

¹⁷ Taki zabieg oznaczał jakby degradację tych postanowień z zakresu wolności i praw obywatelskich, stały się one nie organiczną częścią konstytucji, lecz utrzymanym w mocy reliktem, który można zmienić lub unieważnić bez naruszenia nowej konstytucji.

katolickiego nie zmieniała się. Niezależnie od konfliktów bieżących i na ogół proendeckiego (a więc antysanacyjnego) nastawienia kleru i biskupów państwo międzywojenne zdawało sobie sprawę, że Kościół katolicki jest jego sprzymierzeńcem w utrzymaniu ówczesnego kształtu władzy i społeczeństwa, a zwłaszcza w polityce narodowościowej. Oczywiście dotyczyło to Kościoła katolickiego obrządku łacińskiego, ponieważ Cerkiew greckokatolicka była sprzymierzeńcem i ostoją ruchu narodowego Ukraińców.

Polityka wyznaniowa państwa była w znacznym stopniu funkcją polityki narodowościowej. Kler greckokatolicki był z reguły kadrą ukrainizmu i organizacji ukraińskich, podlegał więc też pewnym szykanom i ograniczeniom. Polityka państwa w stosunku do Cerkwi prawosławnej polegała na próbach jej polonizacji (w końcu dwudziestolecia), przeciwdziałaniu jej ukrainizacji (Wołyń), z konieczności więc utrzymywała rosyjskojęzyczną hierarchię kościelną, spuściznę czasów carskich, zarazem likwidując cerkwie nabadowane w czasach zaborów w Królestwie Polskim¹⁸, a także – w końcu lat 30. – cerkwie poprawosławne na Chełmszczyźnie¹⁹.

Również w stosunku do kościołów ewangelickich popierano polonizację, co jednak było trudne wobec większego zorganizowania ludności ewangelickiej, której nie dawało się tak łatwo narzucać czegokolwiek i która mogła odwołać się do opinii międzynarodowej. Polacy stanowili około czwartej części ewangelików, reszta prawie w całości przypadała na Niemców. Polski charakter starali się nadać Kościołowi ewangelicko-augsburskiemu polscy duchowni, tacy jak biskup Juliusz Bursche, choć i w łonie tego Kościoła rodziły się konflikty z wiernymi, gdyż Polacy stanowili znaczną, ale tylko mniejszość jego wyznawców.

Niekatolickie wyznania i kościoły oceniano według kryterium przydatności dla celów polityki państwowej i narodowej, np. dobre były stosunki władzy

¹⁸ Oprócz głośnej rozbiórki prawosławnego soboru na Placu Saskim w Warszawie, rozpoczętej po I wojnie światowej, a nawet wcześniej, po ustąpieniu Rosjan z Polski w 1915 r., zlikwidowano lub przekazano innym kościołom (nie tylko katolickiemu) kilkadziesiąt, jeśli nie więcej, cerkwi i kaplic prawosławnych; zob. *Cerkwie w centralnej Polsce 1815–1915*, Białystok 2011. Trzeba pamiętać, że nowe cerkwie stawiano bardziej dla potrzeb politycznych (podkreślenie dominacji prawosławnej Rosji w Polsce) niż kultowych dla prawosławnych, głównie wojskowych i urzędników rosyjskich.

¹⁹ Zbudowane kiedyś jako greckokatolickie stały się prawosławnymi po likwidacji przez władze carskie unii kościelnej w Królestwie w 1875 r. Władze polskie po 1918 r. nie dopuściły tu natomiast z powrotem grekokatolików, bo cerkiew ta była matczynikiem ukraińskości, więc ograniczały ją do byłej Galicji. Część miejscowej ludności grekokatolickiej, po ukazie carskim z 1905 r. zezwalającym na konwersję, przeszła na obrządek rzymskokatolicki, ale większość została już przy prawosławiu, które teraz miało tu zabarwienie ukraińskie.

z Kościołem ewangelicko-augsburskim, którego kierownictwo sprzyjało polonizacji wiernych – często potomków rodzin niemieckich. Kościół ten otrzymał ustawowy status stosunkowo bardzo korzystny, zgodzono się nawet, mimo niechęci kleru katolickiego, by duchowni ewangelicko-augsburscy nosili tytuły księdza i biskupa. Natomiast Ewangelicki Kościół Unijny w zaborze pruskim, powstały w konsekwencji unii luterkańsko-reformowanej narzuconej przez władze pruskie w XIX w. (1817), utrzymywał zależność od centrali swego Kościoła w Niemczech mimo nacisków polskich władz państwowych, co uniemożliwiło unormowanie stosunków z państwem. Nic dziwnego, że władze polskie traktowały ten Kościół nieufnie, a nawet niekiedy szykanowały go, wystrzegając się jednak drastycznych działań, które odbijały się głośnym echem w Niemczech i w Europie.

Państwo kierowało się wobec wyznań i kościołów zasadami pragmatycznymi, związanymi z polityką, zwłaszcza narodowościową. Nie kwestionowało także zasady, że katolicyzm jest ściśle związany z historią, tradycją i współczesnością Polski i społeczeństwa polskiego, dlatego musi zajmować w Polsce szczególną pozycję. Te dwa stanowiska niekiedy okazywały się sprzeczne. Liberalizacja obyczajowa, narastająca po I wojnie światowej, nie znajdowała odbicia w przepisach prawnych. Przykładem prawo rodzinne i małżeńskie, noszące charakter wyznaniowy. Przestrzeń dla jednostek słabiej związanych z oficjalnymi wyznaniem była w latach międzywojennych nie większa niż przed 1914 r., a w pewnych wymiarach nawet mniejsza. Tym bardziej że *fin de siècle*-owy liberalizm obyczajowy należał już do przeszłości, a na sile przybrały prądy integrystyczne, związane z wojującym katolicyzmem.

Na zakończenie tego tekstu sformułujemy pytanie, czy państwo międzywojenne pozostawiło w **ideologicznej świadomości społeczeństwa** trwałe ślady i jakie? Zaczniemy od internalizacji roli państwowości i ideologii państwowej w umysłach obywateli. Oczywiście sam proces zjednoczenia, walki o granice i budowy państwa sprzyjał powstaniu i wzmożeniu tego poczucia. Powstanie niepodległego państwa miało duży wpływ na światopogląd starszego i średniego pokolenia, których przedstawiciele byli świadkami i uczestnikami tych wydarzeń. Jeszcze mocniej idea ta oddziaływała na młodsze pokolenie, dla którego Polska zjednoczona była oczywistością i rzeczą normalną, a które nie znało w ogóle Polski podzielonej.

W pierwszych latach niepodległości, poza oczywistym oddziaływaniem np. przez system szkolny, to raczej poszczególne ugrupowania polityczne upowszechniały problematykę i myśl „państwową”. Po maju 1926 r. z państwa i jego mocy uczyniono wartość najwyższą, artykuł wiary upowszechniany

przez wszelkie agendy zależne od państwa, jak administracja, szkoła, wojsko, organizacje w olbrzymiej większości zależne od sanacji, prasa w większości kontrolowana przez obóz rządowy, a w końcu lat 30. – z nielicznymi wyjątkami pism symbolizujących tradycyjne partie polityczne – całkowicie zależna od administracji i policji. Kilka prawd podawanych do wierzenia: państwo osiłą życia narodowego, twórcą państwa Piłsudski, obóz rządowy narzędnikiem i spadkobiercą Piłsudskiego – niewątpliwie wbiło się do świadomości znacznej części społeczeństwa, a zwłaszcza młodzieży, poddanej indoktrynacji w szkole i w wojsku. Dotyczyło to zapewne również licznych rzesz ludności zatrudnionej w rozbudowanym sektorze państwowym. Spora część społeczeństwa wyniosła z okresu międzywojennego taki właśnie obraz rzeczywistości. Choć z drugiej strony sceptycyzm wobec tych prawd był powszechny na wsi, wśród części ludności miejskiej i opozycyjnych środowiskach obejmujących znaczną część kół opiniotwórczych. Zakres nastrojów opozycyjnych pod koniec dwudziestolecia wyraźnie wzrastał. Z kierunkiem propagandy władz były związane hasła „mocarstwowości”, dlatego też tuż po klęsce wrześniowej powszechne było załamanie autorytetu obozu rządzącego, które ustąpiło dopiero wtedy, gdy prawie nikogo ze świadków tamtej epoki i z dawnych warstw rządzących nie było już wśród żyjących. Z czasem, od ostatnich dziesięcioleci PRL, gloryfikacja czasów przedwojennych stała się *locus communis* współczesnej mitologii historycznej i po części publicystyki. Tym bardziej że w PRL, szczególnie we wcześniejszych latach, ganiono okres międzywojenny, którego osiągnięcia przemilczano.

Ta sama idea państwowości miała być też spoiwem łączącym z państwem polskim niektóre środowiska mniejszości narodowych, zgodnie z punktem wyjścia, jakim były koncepcje federalistyczne Piłsudskiego z pierwszych miesięcy czy lat Drugiej Rzeczypospolitej, z których potem zrodziły się programy „prometejskie”, odnoszące się już do szerszych koncepcji politycznych, wychodzących poza teren Polski. W stosunkach wewnętrznych liczone – głównie mowa tu o obozie piłsudczykowski, i to nie całym – na pewne kręgi ukraińskie, raczej poza Galicją (polityka Henryka Józewskiego na Wołyniu 1928–1938) oraz na różne środowiska żydowskie (za czasów BBWR, tj. w latach 1928–1935). Ta polityka jednak okazała się całkowicie bezpłodna, a jeśli wydała jakieś owoce, to na bardzo krótką metę.

Zakończenie. W niniejszym tekście starałem się wymienić możliwie wszystkie aspekty oddziaływania państwa na społeczeństwo w okresie międzywojennym. Niewykluczone, że można jeszcze odpowiedzieć kwestie pominięte. Nie ulega też wątpliwości, że omówione obszary wpływu państwa

na przemiany społeczne można przedstawić w lepszy sposób. Najprostszym zabiegiem byłoby uszczegółowienie tych wywodów, co jednak oznaczałoby rozszerzenie ram tego artykułu i zmianę założonego charakteru jako częściowej syntezy zamieszczonej obok kilku innych omawiających różne inne dziedziny życia społecznego. Rola państwa w życiu społeczeństwa międzywojennego była tak rozległa, że nie mogło się tu obyć bez poruszenia kwestii, które znajdują odzwierciedlenie w szerszym ujęciu w innych artykułach, jak: problemy struktury społecznej, gospodarka, praca i instytucje pracy, edukacja i wychowanie, kobiety między rodziną a społeczeństwem globalnym, procesy socjalizacji, margines społeczny, narodowości i identyfikacja narodowa, jej konteksty i konsekwencje, wyznania i organizacje wyznaniowe, kultura, społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej z perspektywy literatury polskiej. Tutaj problemy te poruszono tylko w związku z działalnością i rolą państwa, i takie zakłócenie konstrukcji naszego tomu jest nie do uniknięcia. Niniejszy artykuł ma sens przede wszystkim w ramach szerszego ujęcia zbiorowego historii społecznej okresu międzywojennego, którym będzie obecny tom *Metamorfoz Społecznych*.