

Paweł GRATA¹

PROBLEMY SKARBOWOŚCI W DZIAŁALNOŚCI RADY REGENCYJNEJ (1917–1918)

Celem artykułu jest prezentacja podstawowych problemów polskiej skarbowości w okresie istnienia utworzonej przez państwa centralne w 1917 roku Rady Regencyjnej. Mimo skromnych uprawnień funkcjonowanie Rady oraz związanych z nią gabinetów odegrało istotną rolę w przygotowaniu polskiej administracji do przejęcia władzy w niepodległym państwie. Działania prowadzone w dziedzinie skarbowości nakierowane były na budowę administracji skarbowej, w ramach kolejnych gabinetów prowadzona była również bieżąca gospodarka budżetowa. Musiała ona jednak mieścić się w ramach, jakie dla Rady Regencyjnej i jej organów określiły władze okupacyjne. Tylko wybrane dziedziny życia publicznego zostały przekazane polskim ministerstwom (szkolnictwo, sądownictwo), a kwestie skarbowe traktowane były bardzo specyficznie, gdyż polska administracja nie miała własnych dochodów podatkowych. Wskutek tego gospodarka skarbową była uzależniona od zaborców, którzy swoimi dotacjami określali możliwości wydatkowe polskiego rządu. Mimo zbyt skromnych w stosunku do potrzeb środków należy docenić prowadzoną w anormalnych warunkach gospodarkę budżetową. Widoczna była dojrzałość w prowadzonych działaniach oraz stawianych priorytetach. W dziedzinach przekazanych polskiej administracji wyraźnie widoczne było dążenie do jak najlepszego wykorzystania uzyskanej wolności (zakładanie nowych szkół, kształcenie nauczycieli), w tych nadal nieprzekazanych stawiano na pola najbardziej newralgiczne (potrzeby opiekuńcze i zdrowotne), ale również te stanowiące nośnik modernizacyjnych przemian (wydatki na przygotowanie do uruchomienia związanych z ubezpieczeniem zdrowotnym kas chorych, urzędy pośrednictwa pracy, inspekcja pracy).

Słowa kluczowe: Królestwo Polskie, Rada Regencyjna, skarbowość, budżet, struktura wydatków.

1. UWAGI WSTĘPNE

Rada Regencyjna, niezależnie od rzeczywistych intencji okupujących ziemie polskie państw centralnych, stała się ważnym etapem na drodze do niepodległości. Tak zresztą jej rolę postrzegali zaangażowani w ten projekt Polacy, konsekwentnie przygotowujący się w zaistniałych warunkach do budowy własnej administracji, która w przyszłości miała przejąć władzę w niepodległym państwie. Ważnym elementem prowadzonych w tym zakresie prac pozostawały kwestie związane ze skarbowością. Działania w tym względzie nakierowane były przede wszystkim na przygotowanie przyszłej administracji skarbowej, z drugiej jednak strony w ramach kolejnych gabinetów powoływanych przez Radę Regencyjną

¹ Dr hab. Paweł Grata, prof. UR, Instytut Historii, Wydział Socjologiczno-Historyczny, Uniwersytet Rzeszowski, Al. T. Rejtana 16C, 35-959 Rzeszów; e-mail: pgrata@wp.pl.
Paweł Grata, DSc, PhD, Associate Prof., Institute of History, Faculty of Sociology and History, University of Rzeszów; e-mail: pgrata@wp.pl.

prowadzona była również klasyczna, przynajmniej w założeniu, gospodarka budżetowa. Musiała ona jednak mieścić się w ramach, jakie dla Rady Regencyjnej i jej organów określiły władze okupacyjne, co oznaczało, że kwestie skarbowe traktowane były bardzo specyficznie, a o normalnej polityce budżetowej trudno było w istniejących warunkach mówić².

Podstawowym problemem pozostawał fakt, iż Rada Ministrów, zwana też Rządem Królewsko-Polskim, nie posiadała większości uprawnień władczych i tylko wybrane dziedziny życia publicznego zostały przekazane przez okupantów odpowiednim resortom (szkolnictwo, sądownictwo). W przypadku pozostałych polska administracja jedynie przygotowywała się do przyszłego przejścia władzy, rzadko wychodząc poza tak zakreślone ramy działalności. Konsekwencją takiego stanu rzeczy były również stosunki budżetowe istniejące w symbolizowanej przez Radę Regencyjną rzeczywistości politycznej. Ich podstawową cechą był fakt, że polska administracja nie miała własnych dochodów podatkowych, wskutek czego jej gospodarka skarbowa była praktycznie w pełni uzależniona od zaborców, którzy swoimi dotacjami określali możliwości wydatkowe kolejnych gabinetów. Możliwości, co należy dodać już na wstępie, bardzo ograniczone w stosunku do potrzeb. Wprost wynikało to zresztą z niskiego poziomu środków przekazywanych przez władze okupacyjne, absolutnie niewspółmiernego do wpływów, jakie uzyskiwały one z terenów Królestwa.

Kolejne budżety Zarządu Cywilnego przy General-Gubernatorstwie Warszawskim po stronie wydatków kształtowały się bowiem w latach 1916/17, 1917/18 oraz 1918/19 (preliminarz) na poziomie odpowiednio 161, 227 oraz 273 mln marek. Tymczasem na potrzeby funkcjonujących w tym czasie instytucji polskich przeznaczano kwoty stanowiące niewielki zaledwie ułamek tych środków, z czego większość kierowano na rzecz walczącego u boku państw centralnych polskiego wojska. W roku budżetowym 1916/17 (od 1 kwietnia do 31 marca) niemiecki Zarząd Cywilny przekazał na polskie siły zbrojne niespełna 250 tys. marek, w 1917/18 było to 3,8 mln mk, zaś na rok 1918/19 zaplanowano 44,5 mln. Na pozostałe cele związane z funkcjonowaniem polskiej administracji w roku 1917/18 wydatkowano 2,4 mln mk, czyli zaledwie 1,1% budżetu Zarządu Cywilnego (2,1 mln przekazano Tymczasowej Radzie Stanu, a 0,3 mln Radzie Regencyjnej). W budżecie na okres od kwietnia 1918 do marca 1919 roku polskie władze otrzymać miały łącznie 30,1 mln marek, co oznaczało, że ich udział w wydatkach władz okupacyjnych zwiększył się wprawdzie do 11%, jednak w obliczu coraz większych potrzeb związanych z funkcjonowaniem własnej administracji były to sumy nadal skrajnie niewystarczające. Dość powiedzieć, że w październiku Ministerstwo Skarbu szacowało potrzeby finansowe poszczególnych resortów po przejściu pełni władzy przez polską administrację na kwotę 300 mln marek³.

Mimo tak niekorzystnej sytuacji oraz braku *de facto* możliwości prowadzenia zgodnej z wynikającymi z klasycznych zasad ekonomii regułami gospodarki skarbowej, warto

² Na temat powoływanych przez Radę Regencyjną rządów zob. T. Schramm, *Gabinety Jana Kucharszewskiego, Jana Kantego Steczkowskiego i Józefa Świeżyńskiego* [w:] *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. Faryś, J. Pajewski, Poznań 1991, s. 11–28.

³ Archiwum Akt Nowych (cyt. AAN), Gabinet Cywilny Rady Regencyjnej, sygn. 120, *Protokoły posiedzeń oraz ich duplikaty 4 IV 1918 – 8 XI 1918*, k. 261; S. Kauzik, *Gospodarka finansowa Rosji, Niemiec i Austro-Węgier na ziemiach polskich w czasie Wielkiej Wojny* [w:] *Polska w czasie Wielkiej Wojny (1914–1918). Historia społeczna i ekonomiczna*, red. M. Handelsmann, t. IV, *Finanse*, Warszawa 1939, s. 136–137, 170–172.

przyjrzeć się temu, w jaki sposób polskie władze radziły sobie z tym problemem, jaka była struktura wydatkowania skromnych środków znajdujących się w ich posiadaniu oraz które z pozycji wydatkowych uznawane były z punktu widzenia polityki budżetowej za priorytetowe. Kwestie te są o tyle interesujące, że w połowie roku 1918 powstał pierwszy preliminarz budżetowy Królestwa Polskiego, który w sposób stosunkowo pełny obrazował cele, zadania i realia gospodarki skarbowej władz polskich w przededniu odzyskania niepodległości.

2. PODSTAWY ORGANIZACYJNE POLSKIEJ SKARBOWOŚCI OKRESU RADY REGENCYJNEJ

Powstanie pierwszego rządu Rady Regencyjnej przyniosło przekształcenie dotychczasowych departamentów Tymczasowej Rady Stanu w ministerstwa. Analogicznie stało się z Departamentem Skarbu, który 7 grudnia 1917 roku stał się Ministerstwem Skarbu. Tego samego dnia Rada Regencyjna zatwierdziła skład Rady Ministrów kierowanej przez Jana Kucharzewskiego. Na czele resortu skarbu stanąć miał dotychczas kierujący departamentem Jan Kanty Steczkowski, członek austriackiej Izby Panów. Ze względu na fakt, iż był on obywatelem austriackim oraz dyrektorem Banku Krajowego Królestwa Galicji i Lodomarii, funkcję objął oficjalnie dopiero 20 stycznia 1918 r. (Rada Regencyjna pismo dziękczynne w tej sprawie do Marszałka Krajowego Galicji Stanisława Niezabitowskiego wystosowała już 29 listopada 1917 roku, zgodę na urlop Steczkowskiego ze stanowiska w Banku Gabinet Cywilny Rady Regencyjnej otrzymał 15 grudnia tego roku)⁴.

Po dymisji gabinetu Kucharzewskiego w tymczasowym rządzie Antoniego Ponikowskiego kierownikiem resortu skarbu został Antoni Wieniawski, jeszcze w styczniu mianowany na stanowisko podsekretarza stanu w ministerstwie. W kolejnym, stałym już gabinecie, utworzonym na początku kwietnia 1918 roku, Prezydentem Rady Ministrów został sam Jan Kanty Steczkowski, który objął również funkcję ministra skarbu. W gabinecie Józefa Świeżyńskiego, który powstał 23 października tego roku i w założeniu miał być efektem szerokiego porozumienia polskich sił politycznych, stanowisko ministra skarbu pozostało początkowo nieobsadzone, a resortem ponownie czasowo kierował Antoni Wieniawski. Dopiero 30 października stanowisko to objął dotychczasowy dyrektor Banku Spółek Zarobkowych w Poznaniu Józef English. Gabinet Świeżyńskiego już jednak 4 listopada 1918 roku został zdymisjonowany przez Radę Regencyjną, a w istniejącej sytuacji politycznej w miejsce dotychczasowych ministrów Rada powołała jedynie tymczasowych kierowników ministerstw. W resorcie skarbu funkcję tę objął Franciszek Jossé, który kilka dni później został w ten sposób pierwszym szefem ministerstwa skarbu w wolnej Polsce⁵.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że nie tylko dotychczasowy szef sekcji podatków pośrednich Franciszek Jossé wszedł później w poczet kierowników, bądź ministrów skarbu Rzeczypospolitej. W lipcu 1918 roku wraz z nim, tyle, że na stanowisko szefa sekcji budżetowej, przedstawiony został Radzie Regencyjnej przyszły kierownik resortu skarbu w rządzie Jędrzeja Moraczewskiego Władysław Byrka, który funkcję tę przejął 17 listopada

⁴ AAN, Gabinet Cywilny..., sygn. 158, *Organizacja 29 XI – 3 XII 1917*, k. 2–3, 6; Z. Winnicki, *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego i jej organy (1917–1918)*, Wrocław 1991, s. 188.

⁵ AAN, Gabinet Cywilny..., sygn. 159, *Nominacje 2 I – 14 XI 1918*, k. 3–4; W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia polityczna Polski 1864–1945*: Tom I: 1864–1919, Paryż 1953, s. 333–349; T. Schramm, *Gabinety...*, s. 15–26.

1918 roku i pełnił do 16 stycznia 1919 r. Zastąpił go, już jako minister skarbu, również znany z działalności w rządzie Rady Regencyjnej Józef English, pełniący ten urząd w gabinecie Ignacego Paderewskiego od 16 stycznia do 4 kwietnia 1919 roku (Władysław Byrka pozostał w resorcie jako podsekretarz stanu). W ten sposób bardzo wyraźnie widoczna stała się w pierwszych miesiącach niepodległości, nie tylko na poziomie administracji skarbowej, kontynuacja prac prowadzonych w Ministerstwie Skarbu Rady Regencyjnej. Co więcej, także najdłużej tym resortem kierujący Jan Kanty Steczkowski został w listopadzie roku 1920 ministrem skarbu wolnej Polski⁶.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że już w okresie funkcjonowania Tymczasowej Rady Stanu, jak i Komisji Przejściowej podstawowym zadaniem Departamentu Skarbu, poza zawiadywaniem wydatkami administracyjnymi, pozostawały prace nad przyszłą organizacją własnej skarbowości. Na czele Biura Organizacyjnego Departamentu Skarbu stał prof. Jerzy Michalski, także późniejszy minister skarbu (w okresie wrzesień 1921 r. – czerwiec 1922 r.), a do prac z tym związanych zaproszono urzędników Ministerstwa Finansów z Wiednia oraz Białej. Prace biura nakierowane były zarówno na kwestie związane z przyszłym systemem podatków pośrednich i bezpośrednich, jak i formalnym układem administracji skarbowej. Zgodnie z założeniami z października 1917 roku miała się ona składać z trzech instancji. Pierwszym były powiatowe urzędy skarbowe, drugim izby skarbowe (Warszawa, Lublin oraz Łódź lub Piotrków), a trzecim Minister Skarbu. Całość uzupełniać miała kontrola państwowa⁷.

Po powstaniu gabinetu Kucharzewskiego Jerzy Michalski ustąpił ze stanowiska, a prace prowadzone wcześniej przez Biuro Organizacyjne zostały włączone do Królewsko-Polskiego Ministerstwa Skarbu. Ich efektem stał się zaakceptowany przez Radę Ministrów 12 czerwca 1918 roku projekt ustawy o organizacji władz skarbowych oraz rozporządzenia wykonawczego do niej. Zgodnie z założeniami władze skarbowe miały mieć charakter dwuinstancyjny, a ich struktura związana została z podziałem administracyjnym. Podległe Ministerstwu Skarbu i stanowiące władzę pierwszej instancji izby skarbowe obejmować miały swym zasięgiem obszar województwa (projekt dopuszczał powstawanie większej liczby izb w województwie). Okręgi działania izb skarbowych dzieliły się dodatkowo na okręgi podatkowe tożsame z powiatami, w których działać miały inspektoraty podatkowe zajmujące się zarządaniem podatkami bezpośrednimi oraz opłatami skarbowymi⁸.

W tym samym czasie, gdy Rada Ministrów akceptowała projekt przyszłej organizacji władz skarbowych minister Jan Kanty Steczkowski przedstawił także założenia przepisów regulujących wykonywanie budżetu przez centralne władze administracyjne. Warto się temu dosyć obszernemu dokumentowi przyjrzeć, zwłaszcza w kontekście zasadniczych trudności, jakie z w tym względzie utrzymywać się miały przez pierwsze lata niepodległości. Uwagę zwraca zwłaszcza „preambuła” dokumentu wskazująca na podstawowe zasady gospodarki budżetowej, którymi administracja winna się kierować. Steczkowski pisał do wszystkich ministerstw, że „administracja skarbowa ma za zadanie prowadzić w granicach zakreślonych budżetem gospodarstwo państwowe jak najoszczędniej i najbardziej celowo.

⁶ AAN, Gabinet Cywilny..., sygn. 120, *Protokoły posiedzeń...*, k. 99–100; sygn. 159, *Nominacje...*, k. 5; Z. Landau, *Zapomniani ministrowie skarbu Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2005, s. 22–28, 50–63.

⁷ AAN, Gabinet Cywilny..., sygn. 162, *Sprawozdania miesięczne 11 XII – 31 XII 1917*, k. 3, 6.

⁸ AAN, Gabinet Cywilny..., sygn. 120, *Protokoły posiedzeń...*, k. 99–102; Z. Landau, *Zapomniani ministrowie...*, s. 72; Z. Winnicki, *Rada Regencyjna...*, s. 197.

W Królestwie Polskim, gdzie dopiero zakładamy fundamenty pod budowę skarbowości, te zasady gospodarki winny być szczególnie przestrzegane. Wymaga tego nie tylko wzgląd na społeczeństwo, które powziąć musi zaufanie do Rządu, że szafuje groszem publicznym gospodarnie i uczciwie, lecz również i ogrom zadań i wydatków, które czekają nowoorganizujące się państwo⁹.

W istniejących warunkach szczególnie dużą wagę minister przykładał do kontroli wykonania budżetu, która do czasu powołania do życia odrębnej instytucji kontrolnej miała być wykonywana przez resort skarbu. W swej warstwie normatywnej dokument określał zasady dokonywania wydatków rzeczowych, wypłacania i rozliczania zaliczek, planowania i realizacji wydatków osobowych, prowadzenia ewidencji wydatków, czyli tzw. pamiętnika budżetowego, a także miesięcznych sprawozdań kasowych przygotowywanych przez Centralną Kasę Państwową dla poszczególnych ministerstw i weryfikowanych w oparciu o zapisy w pamiętniku budżetowym¹⁰.

Jak już zaznaczono, wpływy z pobieranych na ziemiach polskich danin i podatków zasilały budżety władz okupacyjnych, z drugiej strony w świetle obowiązujących w okresie istnienia Rady Regencyjnej zasad ustrojowych Rada Stanu miała prawo rozpatrywania projektów podatkowych wysuwanych przez administrację niemiecką i austriacką. Doszło w ten sposób do paradoksalnej sytuacji, w której władze polskie nie mając żadnego wpływu na sposób wydatkowania środków pochodzących z wpływów podatkowych miały zatwierdzać kolejne, zmierzające do wzrostu obciążeń ludności i gospodarki projekty władz okupacyjnych w tym względzie¹¹.

W drugiej połowie roku 1918 zaprotestowała przeciwko temu Komisja Finansowo-Gospodarcza Rady Stanu kierowana przez Andrzeja Wierzbickiego. Wychodząc z założenia, że „nasze położenie jest nienormalne, ponieważ gospodarstwo skarbowe nie jest w rękach rządu polskiego”, komisja zarekomendowała odrzucenie złożonego przez władze okupacji austro-węgierskiej wniosku o podwyżkę stawki akcyzy od drożdży. W sytuacji bowiem, gdy rząd polski nie był w stanie „sobie zdawać sprawy ze skutków podatków już wprowadzonych”, uznano, że w przypadku dopiero projektowanych obciążeń możliwości w tym względzie byłyby jeszcze bardziej iluzoryczne. Polskie władze nie mając wpływu na budżet rozchodów nie mogły zatem brać odpowiedzialności za określanie poziomu świadczeń podatkowych ludności. Równocześnie komisja skrytykowała politykę podatkową okupantów prowadzoną od wypadku do wypadku, bezplanową, nastawioną na drenaż kraju i wyszukiwanie coraz to nowych źródeł dochodów skarbowych. Co więcej, komisja rekomendowała Radzie Stanu zaniechanie wszelkich projektów nowych podatków lub zmian w już istniejących obciążeniach „dopóki skarb nie zostanie Rządowi Polskiemu przekazany”¹².

3. DOCHODY I WYDATKI BUDŻETOWE

Powstanie Rady Regencyjnej oraz pierwszego powołanego przez nią gabinetu teoretycznie mogłoby oznaczać przejście przez czynniki polskie zasadniczych kwestii skarbowych w ówczesnym Królestwie Polskim. Tak się jednak nie stało, gdyż Ministerstwo

⁹ AAN, Gabinet Cywilny..., sygn. 293, *Sprawy skarbowe (banki, waluta) 1918*, k. 39.

¹⁰ *Ibidem*, k. 39–42.

¹¹ AAN, Gabinet Cywilny..., sygn. 120, *Protokoły posiedzeń...*, k. 71–72; sygn. 121, *Projekty prawodawcze na Radę Stanu I VII – 14 XI 1918*, k. 288–306; sygn. 162, *Sprawozdania...*, k. 6.

¹² AAN, Gabinet Cywilny..., sygn. 121, *Projekty prawodawcze...*, k. 265–266.

Skarbu, analogicznie jak większość resortów, zarządzało tzw. dziedziną nieprzekazaną. Wskutek tego możliwości prowadzenia własnej, autonomicznej polityki budżetowej, były iluzoryczne, a jej realne ramy ustalała wysokość subwencji przekazywanej na potrzeby rządu polskiego przez władze okupacyjne. W sytuacji, gdy podstawowym ich celem była eksploatacja ekonomiczna zajętych terenów, rozmiary tej dotacji z założenia musiały być, jak już zaznaczono, niewspółmierne zarówno do potrzeb, jak i sum ściąganych w różnych formach z ziem polskich przez władze niemieckie i austriackie¹³.

W obliczu ograniczonych możliwości wydatkowych trudno mówić o prowadzeniu przez kolejne rządy polityki budżetowej w pełnym tego słowa znaczeniu. Co więcej, mimo wszystkich wykonanych w Departamencie, a później Ministerstwie Skarbu prac organizacyjnych minister Jan Kanty Steczkowski z pełną świadomością zakładał w czerwcu 1918 roku, iż budżet w Królestwie Polskim „w pierwszych latach będzie się znacznie różnił od budżetów państw zorganizowanych. Będzie bowiem obejmował wydatki, które w wielu wypadkach nie dadzą się z góry szczegółowo określić i obliczyć. W związku z tym i kontrola wykonania budżetu musi być w odrębny sposób niż w innych państwach zorganizowana i ściślej wykonana”. Te prorocze w dużej mierze słowa znakomicie odzwierciedlały stosunki panujące w skarbowości w pierwszych kilkunastu miesiącach niepodległości, ale pokazywały również skalę trudności, nie tylko finansowych, stojących przed ministerstwem w okresie istnienia Rady Regencyjnej¹⁴.

Braki w dostępnym materiale źródłowym nie pozwalają na szczegółowe i precyzyjne uchwycenie wydatków budżetowych władz polskich w okresie ich funkcjonowania w warunkach okupacji państw centralnych. Za najbardziej miarodajne przedstawienie związanych z tym zamierzeń uznać należy bezsprzecznie pierwszy preliminarz budżetowy przyjęty na okres II połowy roku 1918, warto jednak przyglądnąć się temu jak wydatki skarbowe kształtowały się wcześniej, jeszcze w okresie działania Departamentu Skarbu Tymczasowej Rady Stanu. Jest to tym bardziej istotne, że to w ramach tej struktury wydatkowano większość środków przekazanych przez władze okupacyjne w roku budżetowym 1917/18. Dominowały w tych rozrachunkach kwestie związane z administracją. Poza zasięgiem oddziaływania Departamentu Skarbu znajdowały się zarówno wspomniane wyżej wojsko, jak i polskie sądownictwo i szkolnictwo, które były finansowane bezpośrednio z budżetu władz okupacyjnych. Na sądownictwo przeznaczono wtedy niespełna 3,0 mln marek, zaś na szkolnictwo 1,8 mln (łącznie na oba te działy władze niemieckie wydały wtedy odpowiednio 8,1 oraz 9,9 mln marek)¹⁵.

Budżet Tymczasowej Rady Stanu był w tej sytuacji bardzo skromny i w połowie 1917 roku zamykał się w kwotach nieco ponad 140 tys. marek wydatków zwyczajnych miesięcznie oraz około 40 tys. marek wydatków nadzwyczajnych, co łącznie dawało zaledwie około 180 tys. marek na miesiąc. O dominacji wydatków czysto administracyjnych najlepiej świadczył fakt, iż pozycją najwyższą w budżecie Tymczasowej Rady Stanu były wynagrodzenia jej członków, obejmujące w czerwcu 1917 roku blisko 1/4 wszystkich wydatków zwyczajnych. Kolejne miejsce na tej „liście płac” zajmowały departamenty gospodarstwa społecznego, spraw politycznych, sprawiedliwości oraz wyznań religijnych i oświecenia

¹³ Na temat eksploatacji ziem Królestwa przez okupantów zob. np. A. Grodek, *Historia gospodarcza XIX i XX wiek*, Warszawa 1960, s. 234–237; J. Rutkowski, *Historia gospodarcza Polski*, t. II: *Czasy porozbiorowe*, Poznań 1950, s. 418–419, 436–442.

¹⁴ AAN, Gabinet Cywilny..., sygn. 293, *Sprawy skarbowe...*, k. 39.

¹⁵ S. Kauzik, *Gospodarka finansowa...*, s. 172; Z. Winnicki, *Rada Regencyjna...*, s. 193.

publicznego, a wymienione cztery departamenty partycypowały w połowie wydatków zwyczajnych budżetu Tymczasowej Rady Stanu. Zgodnie ze sprawozdaniem kasowym Departamentu Skarbu za listopad 1917 roku łączne wpływy od władz niemieckich wyniosły do 1 grudnia tego roku blisko 2 mln marek, natomiast departamentom przekazano w tym czasie 1,4 mln marek¹⁶.

Powstanie Rady Regencyjnej przyniosło, jak już zaznaczono, zwiększenie możliwości wydatkowych polskich władz. Przygotowany w połowie 1918 roku preliminarz budżetowy na okres od 1 lipca do 31 grudnia 1918 roku stał się pierwszym tego typu dokumentem w najnowszych dziejach polskiej państwowości, a jego znaczenie podkreśla jeszcze fakt, iż to właśnie na tym dokumencie oparły się w gospodarce budżetowej pierwszych tygodni niepodległości władze wolnej już Polski. Co istotne wreszcie, preliminarz był przynajmniej w pewnym stopniu oparty o realną analizę potrzeb, a nie tylko wynikał z rozmiarów subwencji władz okupacyjnych. Wskutek tego zapisana została w nim olbrzymia w normalnych warunkach budżetowych dysproporcja między wpływami i wydatkami. Po stronie dochodów własnych zapisano bowiem 4,7 mln marek, podczas gdy wydatki oszacowano na kwotę 59,3 mln marek, czyli aż blisko dwukrotnie wyższą od zakładanej dotacji z budżetu władz okupacyjnych przewidzianej na cały rok budżetowy 1918/19 (w praktyce realizacji tego budżetu kwota dotacji na rząd polski została podniesiona do 45 mln marek)¹⁷.

Preliminarz nadal nie do końca był natomiast odzwierciedleniem wyrażanych hierarchią wydatków zamierzeń, celów i priorytetów władz polskich. Struktura zapisanych w nich rozchodów wynikała bowiem wprost z obowiązujących uprawnień poszczególnych resortów. Te, które miały możliwości bezpośredniego oddziaływania na rzeczywistość, czyli obejmowały dziedziny przekazane, partycypowały w wydatkach budżetowych w zdecydowanie największym stopniu, pozostałe ograniczały się do sum przeznaczanych na funkcjonowanie administracji i działań związanych z przyszłym dopiero przejęciem realnej władzy. Stąd też nie należy przykładać większej wagi do wyłaniającej się z preliminarza struktury wydatków według jego części, wydaje się, że znacznie bardziej interesujące poznać są informacje płynące ze sposobu podziału środków budżetowych w ramach poszczególnych ministerstw. Dla porządku jednak zauważyć należy, że największą w ramach preliminarza kwotę otrzymać miało Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, na które przeznaczano 21,3 mln marek, czyli 36% wszystkich planowanych wydatków. Odpowiedzialny za sądownictwo resort sprawiedliwości absorbował niespełna 12 mln marek, czyli 20% budżetu, zaś niezwykle istotne ze względu na przede wszystkim potrzeby opiekuńcze Ministerstwo Zdrowia Publicznego, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy otrzymać miało 6,8 mln, co stanowiło 11,5% wydatków gabinetu i bezsprzecznie było kwotą niewystarczającą wobec ogromu zadań przed resortem stojących. Łącznie trzy wymienione ministerstwa obejmowały 2/3 środków zapisanych w preliminarzu Królestwa Polskiego na II półroczu 1918 roku, zaś wraz z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych udział ten wzrastał do 3/4.

¹⁶ AAN, Gabinet Cywilny..., sygn. 162, *Sprawozdania...*, k. 8; *ibidem*, Tymczasowa Rada Stanu (cyt. TRS), sygn. 31, *Budżety Tymczasowej Rady Stanu i Komisji Przejściowej 1917–1918*, k. 120.

¹⁷ AAN, Gabinet Cywilny..., sygn. 240, *Wnioski i przedłożenia rządowe VI–VII 1918*, k. 324–325; Z. Winnicki, *Rada Regencyjna...*, s. 193; obliczenia własne.

Tabela 1. Dochody i wydatki w preliminarzu budżetowym Królestwa Polskiego na okres od 1 lipca do 31 grudnia 1918 roku

Nr	Część budżetu	Dochody		Wydatki	
		w tys. mk	w %	w tys. mk	w %
I	Najdostojniejsza Rada Regencyjna	-	-	473	0,8
II	Rada Stanu	-	-	781	1,3
IIIa	Prezydium Rady Ministrów	-	-	676	1,1
IIIb	Departament Stanu	-	-	1 427	2,4
IIIc	Komisja Wojskowa	16	0,3	3 517	5,9
IIId	Komisja Urzędnicza	-	-	218	0,4
IV	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	1 470	31,0	5 371	9,1
V	Ministerstwo Skarbu	-	-	3 584	6,0
VI	Ministerstwo Zdrowia Publicznego, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy	-	-	6 767	11,4
VII	Ministerstwo Sprawiedliwości	1 862	39,3	11 951	20,2
VIII	Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego	1 111	23,4	21 269	35,9
IX	Ministerstwo Rolnictwa i Dóbr Koronnych	148	3,1	2 421	4,1
X	Ministerstwo Przemysłu i Handlu	135	2,9	853	1,4
	Razem	4 742	100,0	59 308	100,0

Źródło: AAN, Gabinet Cywilny..., sygn. 240, *Wnioski i przedłożenia...*, k. 324–325; obliczenia własne.

Po stronie dochodów poważniejsze kwoty preliminowano jedynie w resortach sprawiedliwości, spraw wewnętrznych oraz wyznań religijnych i oświecenia publicznego, które łącznie obejmować miały blisko 95% wszystkich wpływów do budżetu. Skromne generalnie kwoty wpisanych do preliminarza dochodów wprost wynikały z obowiązujących regulacji i nieprzekazania polskim władzom uprawnień do poboru podatków. Wskutek tego na dochody zapisane w preliminarzu składały się jedynie wszelkiego rodzaju opłaty pobierane przez poszczególne resorty z tytułu prowadzonej przez nie działalności. A za największy paradoks gospodarki budżetowej okresu istnienia Rady Regencyjnej uznać należy brak jakichkolwiek kwot po stronie dochodów w Ministerstwie Skarbu.

Największe wpływy do budżetu generowało ze zrozumiałych względów Ministerstwo Sprawiedliwości. Dochody z opłat pobieranych przez wymiar sprawiedliwości miały wynieść zgodnie z preliminarzem na II półrocze 1918 roku 1,75 mln marek, co było najważniejszą pozycją po dochodowej stronie budżetu Królestwa Polskiego. Co znamienne, ale równocześnie wskazujące na generalnie niski poziom wpływów, drugie miejsce na tej liście zajmowały opłaty pobierane od wracających do kraju reemigrantów, które przynieść miały zgodnie z założeniami 1,2 mln marek. Na niewiele mniej, czyli na 1,1 mln marek, oszacowano planowe wpływy z poboru opłat szkolnych i związanych ze studiami wyższymi (szkolnictwo elementarne miało dać niespełna 160 tys. marek, średnie – 396 tys., zawodowe – 37 tys., zaś szkolnictwo wyższe 515 tys. marek)¹⁸.

Niespełna 5 mln planowanych dochodów, oznaczające 9,5 mln wpływów rocznych, ni jak się miało do kwot, które z ziem Królestwa uzyskiwali w ramach systemu obowiązują-

¹⁸ AAN, Gabinet Cywilny..., sygn. 240, *Wnioski i przedłożenia...*, k. 342, 364, 368.

cych danin publicznych okupanci. W roku budżetowym 1917/18 Zarząd Cywilny Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego osiągnął dochody na poziomie 246 mln marek, z czego 51 mln dały podatki bezpośrednie, blisko 70 mln podatki pośrednie i monopole, a cała grupa danin publicznych i monopoli przyniosła budżetowi prawie 154 mln marek. W okupacji austro-węgierskiej preliminarz na ten rok zakładał wpływy ogółem Generalnego Gubernatorstwa na poziomie 309 mln koron, w tym 75 mln z tytułu podatków i monopoli skarbowych. Porównanie tych sum uzyskiwanych z dochodami budżetowymi władz polskich w sposób bodaj najbardziej pełny wskazuje na podstawowe ograniczenie dotyczące gospodarki skarbowej kolejnych gabinetów powoływanych przez Radę Regencyjną¹⁹.

4. STRUKTURA WYDATKÓW BUDŻETOWYCH

Analizując strukturę wydatków w pierwszej kolejności warto przyjrzeć się ich specyfice w ramach tych najważniejszych, z punktu widzenia rozmiarów przewidzianych środków, ministerstw, czyli wyznań religijnych i oświecenia publicznego, sprawiedliwości oraz zdrowia publicznego, opieki społecznej i ochrony pracy. Partycypujące w zdecydowanie najwyższym stopniu w wydatkach gabinetu Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego 60% środków budżetowych kierować miało w II połowie roku 1918 na szkolnictwo elementarne, 20% na naukę i szkoły wyższe, a blisko 11% na szkolnictwo średnie.

Tabela 2. Struktura wydatków Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w preliminarzu budżetowym Królestwa Polskiego na okres od 1 lipca do 31 grudnia 1918 roku

Dział	Preliminowana kwota (w tys. marek)	Udział w %
1. Zarząd centralny	1 098	5,2
2. Archiwum	13	0,1
3. Wyznania religijne	10	0,0
4. Szkolnictwo elementarne	12 844	60,4
5. Szkolnictwo średnie	2 280	10,7
6. Szkolnictwo zawodowe	653	3,1
7. Nauka i szkolnictwo wyższe	4 371	20,5
Razem	21 269	100,0

Źródło: AAN, Gabinet Cywilny..., sygn. 240, *Wnioski i przedłożenia...*, k. 369; obliczenia własne.

Dział szkolnictwo elementarne obejmował cztery pozycje wydatków związanych z funkcjonowaniem 7692 istniejących wtedy w Królestwie szkół tego typu (do końca 1918 roku ministerstwo zamierzało utworzyć kolejnych 600 szkół). Niespełna milion marek przeznaczano na działalność w obu okupacjach 62 inspektoratów szkolnych, zaś 5,1 mln na szkoły elementarne. W kwocie tej mieściły się wydatki na dodatki dla nauczycieli (drożyzniane, wyrównawcze i pięcioletnie), wynagrodzenia za naukę religii, zapomogi dla nauczycieli, zaliczki emerytalne i biblioteki szkolne dla nauczycieli. Z dodatków drożyznianych korzystało 10,4 tys. nauczycieli szkół ludowych, z wyrównawczych 4,4 tys. nauczycieli w okupacji austro-węgierskiej oraz 1 tys. w okupacji niemieckiej. Dalsze 5,4 mln marek

¹⁹ S. Kauzik, *Gospodarka finansowa...*, s. 116–117, 136, 329; obliczenia własne.

wynieść miały tzw. wydatki ogólne dotyczące szkolnictwa elementarnego. Składały się na nie subsydia dla szkół (zarówno czynnych jak i planowanych), dotacje dla związków szkolnych, wydatki na prace organizacyjne, konferencje nauczycielskie, kursy dla nauczycieli szkół elementarnych, kursy dla dorosłych (uniwersytety ludowe), biblioteki i czytelnie powszechne. Na utrzymanie sześciu państwowych seminariów nauczycielskich (dwa w Warszawie, Łowicz, Łęczyca, Siennica, Wymyślno), subsydia dla seminariów prywatnych i burs oraz stypendia dla słuchaczy zakładano wydać 1,4 mln marek²⁰.

Znacznie mniej środków, co zrozumiale, przeznaczano na szkolnictwo średnie. Zdecydowana większość kwot w ramach tego działu (2,3 mln mk) kierowano na utrzymanie państwowych i przewidzianych do upaństwowienia szkół średnich. Tych pierwszych było 5, planowano przejęcie 13 szkół prywatnych oraz stworzenie 4 nowych. Znacznie mniejsze kwoty zamierzano wydać na subsydia dla szkół prywatnych, burs i internatów oraz stypendia dla nauczycieli i najwybitniejszych uczniów, 32 tys. marek rezerwowano na koszty egzaminów dojrzałości, a także wakacyjne kursy zbiorowe dla nauczycieli. W ramach działu obejmującego szkolnictwo zawodowe ministerstwo finansowało 7 państwowych, bądź mających być upaństwowionymi szkół, kursy handlowe w Chełmie, kursy instruktorów gospodarstwa domowego, dwie szkoły pracy domowej oraz kursy wędrownie gospodarstwa domowego. Na naukę i szkolnictwo wyższe prelimitowano blisko 4,5 mln marek, z czego 3,3 mln miało kosztować prowadzenie uniwersytetu, politechniki, instytutu pedagogicznego, szkoły głównej gospodarstwa wiejskiego oraz instytutu weterynaryjnego, a blisko 0,9 mln planowano wydać na inwestycje i większe remonty w placówkach naukowych²¹.

Drugie pod względem znaczenia w strukturze wydatków Ministerstwo Sprawiedliwości swoją pozycję również zawdzięczało przekazaniu tej dziedziny władzom królewsko-polskim. Wskutek tego podstawowym kierunkiem finansowania stało się utrzymanie aparatu wymiaru sprawiedliwości, które zdecydowanie dominował w budżecie resortu. Dość stwierdzić, iż na rzecz administracji centralnej, stanowiącej podstawowy koszt w działalności większości resortów, zamierzano wydać niespełna 900 tys. marek, czyli zaledwie 7% kwot prelimitowanych dla ministerstwa. Na wymiar sprawiedliwości przeznaczano natomiast 11 mln marek, z czego aż blisko 7,3 mln na płace pracowników etatowych, wśród których 6,5 mln, czyli ponad połowa całego budżetu resortu pójść miała na wynagrodzenia stałych urzędników wymiaru sprawiedliwości²².

Duże znaczenie w budżecie odgrywały również pozostałe wydatki osobowe, wśród których najważniejszymi były kwoty przeznaczane na ławników (blisko 460 tys. marek) oraz koszty aplikantów, urzędników nieetatowych i dietariuszy (400 tys.). Pozostałe pozycje nie odgrywały już większej roli w strukturze wydatków ministerstwa, warto jednak zwrócić w tym miejscu uwagę na pozycję nazwaną „stypendia i zapomogi instytucjom”. W myśl założeń preliminarza wpisane w tym miejscu 180 tys. marek przeznaczone miało być na utrzymanie trzech projektowanych zakładów wychowawczo-poprawczych dla nieletnich przestępców. Utworzenie takich placówek planowano w Warszawie, Lublinie i Łodzi, a inicjatywa ta winna być szczególnie doceniona w kontekście faktu, że zarówno w okresie

²⁰ AAN, Gabinet Cywilny..., sygn. 240, *Wnioski i przedłożenia...*, k. 398; budżet centralny ponosił tylko część wydatków związanych z utrzymaniem szkół, pozostałe koszty pokrywały gminy, zob. S. Kauzik, *Gospodarka finansowa...*, s. 136–137.

²¹ AAN, Gabinet Cywilny..., sygn. 240, *Wnioski i przedłożenia...*, k. 398–399.

²² AAN, Gabinet Cywilny..., sygn. 240, *Wnioski i przedłożenia...*, k. 359, 365; obliczenia własne.

międzywojennym, jak i w pierwszych latach po zakończeniu II wojny światowej kwestia tworzenia tego typu instytucji napotykała na nieprzewidywalne niemalże trudności²³.

Tabela 3. Struktura wydatków Ministerstwa Sprawiedliwości w dziale „Wymiar sprawiedliwości” w preliminarzu budżetowym Królestwa Polskiego na okres od 1 lipca do 31 grudnia 1918 roku

Paragraf	Preliminowana kwota (w tys. marek)	Udział w %
1. Płace etatowe	7 286	65,9
2. Różne wydatki osobowe	1 728	15,6
3. Lokal	530	4,8
4. Wydatki kancelaryjne	650	5,9
5. Wydatki sądowe i zwrot kosztów stronom	154	1,4
6. Koszty podróży i diety	145	1,3
7. Stypendia i zapomogi instytucjom	180	1,6
8. Kwoty dodatkowe na ewentualne wydatki rzeczowe, organizacyjne i różne	386	3,5
Razem	11 059	100,0

Źródło: AAN, Gabinet Cywilny..., sygn. 240, *Wnioski i przedłożenia...*, k. 365–367; obliczenia własne.

O ile resorty wyznań religijnych i oświecenia publicznego oraz sprawiedliwości funkcjonowały w ramach dziedzin przekazanych, z czego też wynikało ich nadzwyczajne finansowanie ze strony władz okupacyjnych, sytuacja z gruntu odmienna była w przypadku Ministerstwa Zdrowia Publicznego, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy (do kwietnia 1918 roku Ministerstwa Opieki Społecznej i Ochrony Pracy). Był to bowiem resort, który formalnie nie otrzymał ze strony okupantów uprawnień administracyjnych, z drugiej jednak strony przedmiot jego oddziaływania oraz związany z nim zakres potrzeb społecznych wymuszał jak największą aktywność organów ministerstwa. Dotyczyło to zarówno kwestii związanych z ochroną zdrowia, jak i opieką społeczną (zwłaszcza pomocą dla powracających do kraju Polaków) oraz szeroko rozumianych zagadnień pracy, a każda z tych płaszczyzn oddziaływania wymagała przede wszystkim pieniędzy, o które resort nieustannie zabiegał, a których zawsze było zbyt mało²⁴.

Struktura wydatków ministerstwa bardzo wyraźnie była zdominowana przez obejmujący przede wszystkim działalność opiekuńczą dział „Stypendia i zapomogi” obejmujący 75% wszystkich środków zapisanych dla resortu w preliminarzu na II połowę 1918 roku. Z drugiej strony pamiętać trzeba, że *gros* aktywności ministerstwa nastawione było na równie istotne kwestie związane z ochroną zdrowia i dbałością o stan sanitarny kraju. Jeszcze w okresie Tymczasowej Rady Stanu zajmująca się sprawami zdrowia sekcja Departamentu Spraw Wewnętrznych zainicjowała akcję obsadzania królewsko-polskich lekarzy powiatowych, do kwietnia 1918 roku ministerstwo przygotowało obszerny pakiet aktów normatywnych dotyczących organizacji i funkcjonowania służby zdrowia w Królestwie, w ramach działań na rzecz poprawy stanu zdrowia ludności podjęło również próbę walki

²³ AAN, Gabinet Cywilny..., sygn. 240, *Wnioski i przedłożenia...*, k. 365, 398.

²⁴ Z. Winnicki, *Rada Regencyjna...*, s. 225–228.

z uznawaną za największe zagrożenie w tym względzie gruźlicą. Także stanowiąca najważniejszą pozycję w wydatkach resortu opieka nad matką i dzieckiem niosła w sobie silny składnik opieki zdrowotnej, a wydatki na zdrowie dużą rolę odgrywały również wśród subwencji dla towarzystw dobroczynności i szpitali (przykładem sfinalizowana w październiku 1918 roku wypłata dotacji przyznanej na utrzymanie kolumn sanitarnych Krakowskiego Książęco-Biskupiego Komitetu w wysokości ponad 200 tys. koron austriackich)²⁵.

Jak już zaznaczono najpoważniejszym składnikiem wydatków ministerstwa niezmiennie pozostawały tzw. stypendia i zapomogi. Od początku istnienia resortu na związane z tym cele kierowano znaczące kwoty, a źródłem dodatkowych środków wobec braku odpowiednich dotacji ze strony władz okupacyjnych stać się miały pożyczki bankowe. Przykładem takiej sytuacji była negocjowana w maju 1918 roku z konsorcjum bankowym pożyczka w wysokości 20 mln marek, która miała być udzielona za tzw. gwarancję budżetową ze strony władz okupacyjnych i przeznaczona na cele opieki nad dziećmi. Nie inaczej problem rozwiązano w kontekście preliminarza na II półrocze 1918 roku, gdzie wprost zapisano, że kredyt na opiekę nad matką i dzieckiem w kwocie 4,6 mln marek „znajdzie pokrycie w mającej być zaciągniętą krótkoterminowej pożyczce”. W ten sposób pozycja obejmująca 2/3 całego budżetu ministerstwa uzależniona oparta była na planach pożyczkowych rządu, co tylko potwierdzało anormalne warunki prowadzenia gospodarki skarbowej przez kolejne gabinety Rady Regencyjnej²⁶.

Tabela 4. Struktura wydatków Ministerstwa Zdrowia Publicznego, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy w dziale „Stypendia i zapomogi” w preliminarzu budżetowym Królestwa Polskiego na okres od 1 lipca do 31 grudnia 1918 roku

Paragraf	Preliminowana kwota (w tys. marek)	Udział w %
1. Opieka nad matką i dzieckiem	4600	90,1
2. Opieka nad reemigrantami	150	2,9
3. Subwencje dla towarzystw dobroczynności i szpitali	300	5,9
4. Subwencje dla biur pośrednictwa pracy	56	0,1
Razem	5106	100,0

Źródło: AAN, Gabinet Cywilny..., sygn. 240, *Wnioski i przedłożenia...*, k. 355–357; obliczenia własne.

Również wpisane do preliminarza i zatwierdzone przez Radę Ministrów 25 lipca 1918 roku kwoty były praktycznie od samego początku nie tylko z założenia niewystarczające, ale i nierealistyczne. Dobrym tego przykładem była kwestia opieki nad reemigrantami po ich przyjeździe do kraju (pomoc doraźna udzielana powracającym w drodze do kraju znajdowała się w gestii Ministerstwa Spraw Wewnętrznych). W planie wydatków ministerstwa na ten cel zapisano 150 tys. marek, tymczasem już na posiedzeniu rządu, które miało miejsce 9 sierpnia 1918 roku, zatwierdzony został wniosek ministra zdrowia publicznego, opieki

²⁵ AAN, Gabinet Cywilny..., sygn. 161, *Skarbowe ogólne 2 I – 14 XI 1918*, k. 41; sygn. 240, *Wnioski i przedłożenia...*, k. 355–357; Z. Winnicki, *Rada Regencyjna...*, s. 228–230; obliczenia własne.

²⁶ AAN, Gabinet Cywilny..., sygn. 120, *Protokoły posiedzeń...*, k. 71–72; sygn. 240, *Wnioski i przedłożenia...*, k. 397.

społecznej i ochrony pracy Witolda Chodźko dotyczący planu przyścia z pomocą reemigrantom, którego koszt miał wynieść w ciągu pięciu miesięcy blisko 2,7 mln marek (w pierwszym okresie realizacji planu wydatki miały wynosić po 300 tys. marek miesięcznie). Co więcej, w związku z narastającymi potrzebami w tym względzie, władze okupacyjne zgodziły się jesienią wesprzeć akcję repatriacji kwotą 15 mln marek, z czego przekazały jedynie 3 mln²⁷.

Z innych ważniejszych pozycji budżetu ministerstwa wspomnieć warto o wydatkach osobowych związanych z rozwojem agend, na które preliminowano 200 tys. marek, a środki te skierowane miały być na planowaną rozbudowę struktur terenowych w zakresie higieny i zdrowia publicznego, opieki społecznej, szczególnie nad matką i dzieckiem, opieki nad reemigrantami, ochrony i inspekcji pracy, kas chorych, ubezpieczeń społecznych oraz pośrednictwa pracy. Ściśle związany z tym był również paragraf obejmujący urzędy lokalne i agendy prowincjonalne, w ramach którego przeznaczano 272 tys. marek na utrzymanie urzędów inspekcji pracy oraz lubelskiego urzędu pośrednictwa pracy i opieki nad uchodźcami, będącego centralną tego typu instytucją dla całej okupacji austro-węgierskiej. Warto również zwrócić uwagę na wymienione w preliminarzu prace organizacyjne tworzące podstawy kolejnych instytucji niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania sfery społecznej w państwie. Zapisano tutaj na przykład 335 tys. marek na organizację państwowego zakładu badania środków żywności oraz kursy dla inspektorów służby dozoru, ale także niewielkie kwoty na wydatki przedwstępne na kasy chorych, kursy dla lekarzy i sanitariuszy przychodni przeciwgruźliczych, instytut epidemiologiczny i kursy z epidemiologii²⁸.

Z działalnością opiekuńczą resortu w pewien sposób korespondowały również wspomniane już wydatki Ministerstwa Spraw Wewnętrznych związane z pomocą dla reemigrantów oraz niektóre pozycje budżetu stanowiącej namiastkę ministerstwa Komisji Wojskowej. W preliminarzu resortu spraw wewnętrznych na organizację powrotu uchodźców zaplanowano 842 tys. marek, a środki te miały być przeznaczone na pokrycie kosztów utrzymania delegacji w punktach koncentracyjnych i udzielaną w nich pomoc doraźną dla ubogich reemigrantów (252 tys. marek), działalność oddziałów w Lublinie i Mińsku (łącznie 210 tys.) oraz na subwencje dla biur reemigracyjnych Rady Głównej Opiekuńczej i milicji miasta stołecznego Warszawy (odpowiednio 360 tys. i 20 tys. marek). Na organizację powrotu reemigrantów przeznaczano nieco ponad 15% budżetu ministerstwa, najważniejszą zaś jego pozycją miały być koszty utrzymania milicji powiatowej i miejskiej, na które zarezerwowano 2 mln marek. Zgodnie z założeniami preliminarza środki te miały pójść na zorganizowanie i utrzymanie policji państwowej w 17 miastach i 7 powiatach począwszy od 1 października 1918 roku (pozycja ta obejmowała blisko 40% budżetu resortu)²⁹.

Wydatki *de facto* socjalne dominowały natomiast w preliminarzu Komisji Wojskowej i stanowiły jedyne w nim wyjście poza pozycje czysto administracyjne. Przeznaczano na nie 2,7 mln marek, czyli blisko 80% wynoszącego 3,5 mln marek budżetu komisji. W ra-

²⁷ AAN, Gabinet Cywilny..., sygn. 120, *Protokoły posiedzeń...*, k. 166, 196; sygn. 240, *Wnioski i przedłożenia...*, k. 397; Z. Winnicki, *Rada Regencyjna...*, s. 193.

²⁸ AAN, Gabinet Cywilny..., sygn. 240, *Wnioski i przedłożenia...*, k. 355–357, 397.

²⁹ AAN, Gabinet Cywilny..., sygn. 240, *Wnioski i przedłożenia...*, k. 345, 347, 397; obliczenia własne; 0,5 mln w budżecie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych przewidziano na popieranie społecznej inicjatywy odbudowy kraju, czyli na powiatowe biura porad budowlanych, prace pomiarowe i regulacyjne, komasację działek miejskich, pomoc dla kooperatyw wytwórczo-budowlanych oraz ogólny nadzór nad odbudową.

mach paragrafu „stypendia i zapomogi instytucjom”, nieprzypadkowo bliskiego nazwie analogicznego punktu w budżecie Ministerstwa Zdrowia Publicznego, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy, planowano wydatki na opiekę państwową nad inwalidami wojennymi, zasiłki dla rodzin oficerów i żołnierzy, schroniska dla byłych wojskowych oraz subwencje dla wychowanków szkół mierniczej, podchorążych i podoficerów. Warto dodać w tym miejscu, że waga przykładana do pomocy dla inwalidów wojennych stanowiła kolejny dowód na przenikliwość twórców ówczesnej polskiej administracji i zapowiedź tego typu uregulowań w wolnej już Polsce³⁰.

Znaczenie przywiązywane do prac związanych z organizacją polskiej administracji widoczne było w preliminarzach wszystkich ministerstw, najwyraźniej jednak wydatki na ten cel zaznaczyły się w budżecie Ministerstwa Skarbu. W ramach zarządu centralnego przeznaczano na nie 650 tys. marek, czyli blisko 1/3 wszystkich preliminowanych środków, a kwota ta miała być wykorzystana na organizację kursów skarbowych i wynagrodzenie praktykantów oraz na pierwszą organizację władz skarbowych. Potwierdzeniem stopnia zaawansowania prac nad budową tak ważnych dla normalnego funkcjonowania gospodarki budżetowej własnych struktur administracji skarbowej stał się dokonany na posiedzeniu rządu 12 października 1918 roku przegląd stopnia przygotowania poszczególnych resortów do przejęcia władzy. Zgodnie z przedstawioną opinią Ministerstwo Skarbu było w stanie obsadzić w przeciągu kilku tygodni wszystkie urzędy skarbowe z wyjątkiem urzędów celnych (znacznie gorsze były na przykład perspektywy zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego w kraju po objęciu władzy)³¹.

5. UWAGI KOŃCOWE

Podsumowując analizę wybranych problemów skarbowości w działalności Rady Regencyjnej jeszcze raz zwrócić należy uwagę na coś co można by nazwać abstrakcyjnością stosunków w tym względzie panujących. Praktycznie brak własnych dochodów, a już na pewno brak dochodów podatkowych, z założenia stanowiących podstawę gospodarki budżetowej przekreślał możliwość jej realnego prowadzenia przez rząd i jego Ministerstwo Skarbu. Z drugiej strony oznaczało to praktycznie pełne uzależnienie finansowe od władz okupacyjnych, które poprzez swoją politykę nie tylko determinowały strukturę wydatków budżetowych rządu królewsko-polskiego, ale również dotowały jego działalność w skrajnie niewystarczającym stopniu.

Mimo tych bezwzględnie niekorzystnych uwarunkowań i niezmiennie zbyt skromnych w stosunku do potrzeb środków pozostających w dyspozycji polskiej administracji należy docenić prowadzoną w tak anormalnych warunkach gospodarkę budżetową. Przesądza o tym przede wszystkim dojrzałość widoczna w prowadzonych w jej ramach działaniach oraz stawianych priorytetach potwierdzana kierunkami wydatkowania środków budżetowych. Polityka budżetowa z jednej strony nastawiona była na przygotowanie struktur i kadr

³⁰ AAN, Gabinet Cywilny..., sygn. 240, *Wnioski i przedłożenia...*, k. 339, 396; obliczenia własne; na temat działań niepodległego państwa polskiego na rzecz inwalidów wojennych zob. np. P. Grata, *Polityka państwa polskiego wobec inwalidów wojennych w latach 1918–1939*, „Polityka i Społeczeństwo” 8/2011, s. 106–114.

³¹ AAN, Gabinet Cywilny..., sygn. 240, *Wnioski i przedłożenia...*, k. 349–353, 397; obliczenia własne; w obejmującym łącznie blisko 3,6 mln marek budżecie resortu ponad 1,4 mln kierowano na straż skarbową.

do przejęcia pełni władzy przez polską administrację, z drugiej zaś, tam gdzie to było tylko możliwe, celem było skuteczne oddziaływanie na strategiczne pola życia publicznego.

W dziedzinach częściowo przekazanych polskiej administracji wyraźnie widoczne było dążenie do jak najlepszego wykorzystania uzyskanej części wolności dla dobra wspólnego (zakładanie nowych szkół, kształcenie nauczycieli), w tych nadal nieprzekazanych stawiano na pola najbardziej newralgiczne (potrzeby opiekuńcze i zdrowotne), ale również te stanowiące nośnik modernizacyjnych przemian (wydatki na przygotowania do uruchomienia związanych z ubezpieczeniem zdrowotnym kas chorych, urzędy pośrednictwa pracy, inspekcja pracy). W ten sposób gospodarka budżetowa rządów Rady Regencyjnej faktycznie wyznaczała w wielu sferach kierunki rozwoju wolnej już Polski budowanej od listopada 1918 roku. Potwierdzeniem powyższej tezy stało się zaś nie tylko przejęcie na wiele lat kierownictwa polską skarbowością przez urzędników Królewsko-Polskiego Ministerstwa Skarbu, ale także fakt, że pierwsze miesiące skarbowości Niepodległej oparte były o założenia preliminarza budżetowego przygotowanego jeszcze przez rząd Rady Regencyjnej.

LITERATURA

1. Grata P., *Polityka państwa polskiego wobec inwalidów wojennych w latach 1918-1939*, „Polityka i Społeczeństwo” 8/2011.
2. Grodek A., *Historia gospodarcza XIX i XX wiek*, Warszawa 1960.
3. Kauzik S., *Gospodarka finansowa Rosji, Niemiec i Austro-Węgier na ziemiach polskich w czasie Wielkiej Wojny* [w:] *Polska w czasie Wielkiej Wojny (1914–1918). Historia społeczna i ekonomiczna*, red. M. Handelsmann, t. IV, *Finanse*, Warszawa 1939.
4. Landau Z., *Zapomniani ministrowie skarbu Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2005.
5. Pobóg-Malinowski W., *Najnowsza historia polityczna Polski 1864–1945*, t. I: *1864–1919*, Paryż 1953.
6. Rutkowski J., *Historia gospodarcza Polski*, t. II: *Czasy porozbiorowe*, Poznań 1950.
7. Schramm T., *Gabinety Jana Kucharzewskiego, Jana Kantego Steczkowskiego i Józefa Świeżyńskiego* [w:] *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. Faryś, J. Pajewski, Poznań 1991.
8. Winnicki Z., *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego i jej organy (1917–1918)*, Wrocław 1991.

INNE

1. Archiwum Akt Nowych, Gabinet Cywilny Rady Regencyjnej.
2. Archiwum Akt Nowych, Tymczasowa Rada Stanu.

FINANCIAL PROBLEMS IN THE ACTIVITY OF THE REGENCY COUNCIL (1917–1918)

The aim of this article is to present the main financial problems during the existence of the Regency Council, established in 1917 by the Central Powers. Despite limited power, the functioning of the Council and its cabinets played an important role in the preparation of the Polish administration to take over the authority in the independent country. The activities, undertaken in the field of finances, aimed at the construction of the financial administration. Also, the

cabinets managed the on-going budgetary economy which had to fall within the limits specified by the occupation authorities. Only the selected areas of public life were handed over to the Polish Ministries (education and judiciary) and the financial matters were treated in a very specific way, as the Polish administration did not have its own tax revenue. As a result, the financial economy depended on the partitionists who regulated the spending possibilities of the Polish government with their donations. Despite the fact that the means were too modest in relation to the needs, the budgetary economy managed in such abnormal conditions has to be recognised. The undertaken activities and the main properties were mature. What was visible in the areas handed over to the Polish administration was the pursuit of making use of the regained freedom in the best possible way (establishing new schools, further education of teachers). In the areas which were still in the hands of the partitionists, the main focus was on the most sensitive problems (care and health needs) as well as those aspects which would bring about the modernisation transformation (expenditure on the preparation of establishing sickness funds, employment agencies, labour inspectorates).

Keywords: Kingdom of Poland, Regency Council, financial matters, budget, structure of spending.

DOI: 10.7862/rz.2018.hss.39

Przesłano do redakcji: luty 2018 r.

Przyjęto do druku: wrzesień 2018 r.