

*ZDZISŁAW LUDKIEWICZ*

Profesor Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

## EWOLUCJA ZAGADNIENIA REFORMY ROLNEJ W POLSCE

Mówiąc o ewolucji zagadnienia reformy rolnej, należy mieć na uwadze sprawę, którą tym wyrazem określa się w Polsce, chociaż nie całkowicie odpowiada ona właściwemu pojęciu reformy rolnej. W artykule tym mam więc na myśli przede wszystkim sprawę kolonizacji wewnętrznej i parcelacji, a tylko mówiąc o tem, co nie było przedmiotem troski naszych władz państwowych, dotykam zagadnienia w nieco szerszeni i właściwszem pojęciu.

Naturalna ewolucja stosunków wiejskich wykazała, że w Polsce wskrzeszonej, jak i poprzednio we wszystkich trzech zaborach, w dalszym ciągu będzie się odbywał proces rozpadania się większych warsztatów rolnych przez wykupywanie ziemi przez masy włościańskie. Jednocześnie jednak przed wojną i w okresie wojny narastały prądy ideowe i myślowe, które chciałyby narzucić państwu rolę czynnika, prowadzącego na wielką skalę kolonizację wewnętrzną, przy posługiwaniu się metodami nader radykalnymi. Nie chodziło zresztą tylko o radykalizm, gdyż wogóle, myśląc o zadaniach przyszłego Państwa Polskiego, można było nakreślić program, któryby obejmował daleko idącą pomoc państwową przy osiadaniu na ziemi rolników ekonomicznie najsłabszych.

Kto nie był pesymistą, mógł już w roku 1916 kreślić program kolonizacji wewnętrznej w przyszłej Polsce niepodległej. Do takich optymistów i ja wtedy należałem i już od r. 1916 miałem program dotyczący tej sprawy. Rozróżniałem wtedy dwa zagadnienia: pierwsze z nich — to był stosunek państwa do parcelacji czyli do normalnej ewolucji. Uważałem, że państwo powinno zorganizować kredyt parcelacyjny i głównie przy jego pomocy rozciągnąć swoją kontrolę nad wspomnianym procesem. Niezależnie jednak od tego uważałem, że państwo powinno zająć się osadzeniem na ziemi elementów najsłabszych ekonomicznie z pomiędzy ludności bezrolnej i małorolnej. Tereny na to powinno byłoby państwo zdobywać przez

melioracje błot poleskich i innych podobnych obszarów, oraz przez wykupywanie ziem słabo zagospodarowanych, albo wręcz porzuconych po wojnie.

O tych poglądach moich zapewne nie warto byłoby pisać, gdyby podwójne zagadnienie kolonizacji wewnętrznej nie zjawiało się dzisiaj znowu z niemniejszą siłą, niż lat temu 15. Wspomnę więc tylko jeszcze, że opracowałem wtedy projekt ustawy o osadnictwie państwowem, które miałyby prowadzić do osadzania na ziemi elementów ekonomicznie najsłabszych. Projektu tego nie udało mi się zrealizować.

Od końca r. 1918, przed wyborami i po zebraniu się Sejmu Ustawodawczego, sprawa reformy rolnej była gorąco omawiana przez wszystkie stronnictwa, a większość z nich miała mniej lub więcej radykalne programy w tym zakresie. Programy te jednak były bardzo prymitywne i wcale się nie liczyły z temi warunkami, z jakimi w Polsce sprawa kolonizacji wewnętrznej i parcelacji na gruncie rzeczywistości musiała się spotkać. W r. 1919 po wydaniu uchwały sejmowej o zasadach reformy rolnej, Sejm niezwłocznie wydał króciutką ustawę z dnia 2 sierpnia 1919 r., upoważniającą rząd do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, dotyczących obrotu ziemią. Chodziło o zapobieżenie uciekaniu ziemi prywatnej przed skutkami ewentualnej ustawy o wykonaniu reformy rolnej. Sejm pierwszy raz poczuł swoją niemoc i pierwszy raz dał rządowi pełnomocnictwo w dziedzinie ustawodawstwa. Rząd skorzystał z tego w ten sposób, że unormował parcelację prywatną w drodze całego szeregu rozporządzeń, instrukcyj i t. p.

Jednocześnie Sejm debatował nad zagadnieniem „reformy rolnej” i w końcu wydał ustawę o wykonaniu reformy rolnej z lipca 1920 r. Ustawa ta całkowicie ignoruje normalny ruch parcelacji prywatnej, stara się zaś zbudować akcję parcelacji rządowej, opartej o przymusowy wykup prywatnych majątków po cenie o wiele niższej od bieżących, cen rynkowych. Skutki faktyczne tej ustawy były tylko te, że rząd miał prawo parcelować majątki państwowe, nie miał jednak możliwości, z powodu nieumiejętnej budowy ustawy, wywłaszczania gruntów prywatnych.

Ustawodawca nasz w tym czasie ignorował niemal zupełnie zagadnienie parcelacji prywatnej, nie starał się go ani popierać, ani regulować. Nie miał jednak odwagi zakazać tego procesu wobec złych skutków, jakie ustawa o wykonaniu reformy rolnej dawała. Natomiast jeżeli chodzi o zagadnienie osadzania na ziemi najsłabszych elementów rolniczych, to ustawa o wykonaniu reformy rolnej z r. 1920 odniosła się do niego w sposób nader uproszczony. Mianowicie z treści tej ustawy wynika, że niemal cała ludność wio

ściańska, a częściowo i bezrolni, to są właśnie te elementy ekonomicznie najsłabsze, które wymagają akcji o charakterze opieki społecznej. Połowa więc narodu polskiego, a może jeszcze więcej, zaliczona została do tych najsłabszych elementów.

Rezultat tego był odwrotny od oczekiwanego. Mianowicie, jeżeli utworzymy zbyt wielką grupę ludnościową, która ma korzystać z pewnych dobrodziejstw, to oczywiście wysiłek finansowy państwa jest w stanie tylko w części zaspokoić potrzeby poszczególnych jednostek, natomiast większą rolę od pomocy państwowej odgrywać musi siła gospodarcza poszczególnej jednostki. I oto w tej wielkiej grupie muszą wybijać się na czoło należące do niej jednostki ekonomicznie silniejsze. One więc też mogą korzystać i z tej pomocy, którą państwo jest w stanie udzielić. Rezultat tego jest ten, że korzystają z dobrodziejstwa ustawy jednostki nieco zamożniejsze, zaś nie są w stanie korzystać jednostki ekonomicznie najsłabsze.

W tych warunkach praktyka życiowa prowadziła stopniowo do zbliżenia parcelacji rządowej, wykonywanej na zasadzie ustawy z r. 1920, do parcelacji prywatnej, uregulowanej przez rozporządzenia ministrów. Stawało się oczywiście, że zagadnienie parcelacji rządowej i prywatnej stanowi jedną całość, jedno wielkie zagadnienie gospodarcze.

W tym czasie tylko osadnictwo wojskowe w województwach wschodnich było wyrazem czystej formy opieki państwowej nad elementami ekonomicznie słabszymi, których państwo chciało osadzić na ziemi. Miało ono swoje wielkie braki, niemniej było przeprowadzone, chociaż na małą skalę, dosyć konsekwentnie.

Na terenie Litwy Środkowej, w przeciwieństwie do całości Państwa, odrazu kolonizację wewnętrzną państwową połączono z zagadnieniem parcelacji prywatnej. Zbudowano system ustawodawstwa, który pozwalał na pewnej mierze wykonywać opiekę społeczną przy osadzaniu na ziemi żołnierzy i niektórych innych jednostek ekonomicznie słabych. W głównej jednak mierze system ten prowadził do ujęcia w logiczną akcję kolonizacji wewnętrznej państwowej i parcelacji prywatnej, jako zjawisk gospodarczych. Ustawy Litwy Środkowej działały aż do końca r. 1925 i wywarły dodatni wpływ na całość zagadnienia.

Nowa ustawa o wykonaniu reformy rolnej, która wyszła w końcu r. 1925, jest już wyrazem daleko idącej koncesji na rzecz parcelacji prywatnej i zepchnięcia na szary koniec zagadnienia opieki społecznej nad elementami najsłabszymi. W każdym razie ustawa mówi o pewnym foworyzowaniu służby folwarcznej, zasłużonych żołnierzy i t. p. Wykonanie jej w praktyce przez Urzędy

Ziemskie i Państwowy Bank Rolny nie zrywa jednak z ideą faworyzowania jednostek ekonomicznie najsłabszych. Niemal stale przy parcelacji rządowej lub Państwowego Banku Rolnego osadzani są na gospodarstwach dosyć poważnych rozmiarów formalnie parcelowanych majątków. Jednakże obciąża się ich gospodarstwa w sposób normalny, tak samo jak i gospodarstwa nabywców ekonomicznie silniejszych, obciążenie zaś jest tem większe, że ci najsłabsi nabywcy nie mają żadnego własnego majątku, za wyjątkiem może krowy i niewielkich zapasów zboża. W rezultacie więc gospodarstwa jednostek ekonomicznie najsłabszych są przeciążane anuitetami i odrazu stawiane są w położenie jakby bez wyjścia.

Dalsza ewolucja tych stosunków, już częściowo pod wpływem kryzysu, prowadzi do skonstatowania, że osadzanie na roli najsłabszych elementów nie daje dobrych rezultatów. Ministerstwo Reform Rolnych zaczyna się temu przeciwstawiać i wysuwa jako hasło osadzanie na roli tylko elementów gospodarczo silniejszych. Zagadnienie opieki społecznej zostaje więc jakby usunięte z praktyki reformy rolnej. Pod wpływem zaostrzającego się kryzysu wypada zmienić też i ustawę i w końcu samo zagadnienie opieki społecznej prawie zupełnie ginie nie tylko w praktyce, ale i w ustawie o wykonaniu reformy rolnej. Pomoc państwowa zaczyna koncentrować się na dawaniu ulg dawniejszym nabywcom.

W całym tym dosyć długim okresie czasu odbywa się również ewolucja metod postępowania przy państwowej kolonizacji wewnętrznej, względnie przy prywatnej parcelacji osadniczej. Pierwotnie Państwo uważało, iż cała akcja ma polegać na pokrajaniu ziemi na odpowiedniej wielkości i figury kawałki i przekazaniu tej ziemi nabywcom. Stopniowo coraz bardziej narasta świadomość, że trudniejszym zagadnieniem jest utworzenie nowych gospodarstw i ich zagospodarowanie i że na to potrzebne są bardzo poważne kredyty. Stopniowo też rozwija się działalność kredytowa państwa, a jednocześnie powstaje organizacja opieki instruktorskiej, która ma pouczać, jak należy gospodarstwa organizować. Państwo i Państwowy Bank Rolny coraz częściej zaczynają również stosować częściowe zabudowywanie oddawanych nabywcom osad. W ten sposób istotnie akcja państwa przeistacza się ze zwykłej parcelacji w kolonizację wewnętrzną.

Zaostrzenie się kryzysu rolniczego odsuwa coraz to liczniejsze rzesze włościan, a tembardziej bezrolnych, od możliwości korzystania z nabywania ziemi przy parcelacji. Coraz bardziej warunki życia przesiewają kandydatów na nabywców, aż nakoniec olbrzymia większość ludności małorolnej pozostaje poza nawiasem. W tych warunkach powstał moment odnowienia haseł radykalnych z przed

lat 15. Istotnie, widzimy, że stronnictwa ludowe wysuwają znowu, jak przed 15 laty, hasła wyłączenia bez odszkodowania, czyli hasła rozpoczęcia całej rzeczy na nowo. Znowu więc podług tych haseł niemal cały stan włościański musiałby być zaliczony do warstw jednostek ekonomicznie upośledzonych, którym państwo powinno dostarczyć ziemi na warunkach szczególnie ulgowych. Gdyby te hasła były realizowane, znowu musiałaby rozpocząć się ewolucja, wysuwająca na czoło jednostki ekonomicznie silniejsze.

Niezależnie jednak od powstania haseł radykalnej reformy rolnej, narodził się pod wpływem kryzysu na całym świecie, a więc i w Polsce nowy prąd, mianowicie powrót na wieś, albo tylko na wieś elementów miejskich. Robotnik fabryczny, który stracił grunt pod nogami w mieście, stara się wrócić na wieś i tam jakoś swoje życie urządzić. Idea państwowej opieki społecznej nie może przejść nad tem zagadnieniem do porządku. Widzimy to i w Polsce. Kiedy Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych zaczyna głosić hasła, że parcelacji nie można forsować, Ministerstwo Opieki Społecznej podnosi program kolonizacji robotniczej. Wobec braku ziemi w Polsce to samo Ministerstwo wysuwa zagadnienie meljoracji Polesia i widzi w niem doskonały środek najpierw do zatrudnienia bezrobotnych, a następnie do osadzenia ich na roli.

Dotychczas sprawa kolonizacji Polesia znajdowała się i znajduje się jeszcze w stadium wstępnem. Do r. 1928 władze państwowe niewiele interesowały się tem zagadnieniem, gdyż uważano, że na meljoracje tak wielkich obszarów błot Polska nie posiada środków. Dopiero w r. 1928 utworzono „Biuro projektu meljoracji Polesia”, dając mu poważne środki, a przydzielając do Ministerstwa Robót Publicznych. Biuro rozpoczęło mozolną pracę przygotowywania narazie samej meljoracji, czyli uregulowania stosunków wodnych na Polesiu, nie biorąc pod uwagę zagadnienia kolonizacji tych terenów. Charakterystycznym jest, że po skasowaniu Ministerstwa Robót Publicznych, Biuro to zostało przydzielone do Ministerstwa Komunikacji, tak jak gdyby Ministerstwo Rolnictwa lub Reform Rolnych wcale zagadnieniem kolonizacji tego olbrzymiego terenu nie interesowało się, a chodziło tylko o drogi wodne. Biuro wspomniane ma zakończyć swoje prace za parę lat. Tymczasem jednak narasta zagadnienie osadzania bezrobotnych na roli.

Chciałbym wierzyć, że powstanie dzisiaj zdrowa myśl programowa, która będzie miała na uwadze przede wszystkim konieczność wyzyskania wszystkich niezagospodarowanych terenów, a zwłaszcza Polesia i osadzenia na tych terenach obok prawdziwych rolników także pewnej części bezrobotnych.

Z drugiej strony, od samego początku istnieje w Polsce zagadnienie normalnej kolonizacji robotniczej, względnie także urzędniczej i wogóle inteligenckiej. Chodzi tu o tworzenie drobniutkich gospodarstw pod miastami i w ośrodkach wielkiego przemysłu dla wspomnianych kategorii ludności. Ziemi na to w Polsce można znaleźć jeszcze dosyć, ponieważ działki robotnicze mogą być bardzo małe.

Ewolucja tego ostatniego zagadnienia wykazuje bardzo słabe tempo. Niemal wszystkie stronnictwa lewicowe począwszy od r. 1919., uparcie podtrzymują tę zasadę, że ziemia ma być przede wszystkim przeznaczona dla włościan, nie zaś dla ludności miejskiej. Wprawdzie ustawa o wykonaniu reformy rolnej nie wyklucza kolonizacji robotniczej, a nawet mówi o potrzebie zarezerwowania ziemi na rozszerzanie się miast, ale nie gwarantuje wprowadzania w życie tych haseł. Przeciwnie, ustawa ta odsuwa całkowicie od wpływu na te sprawy Ministra Pracy i Opieki Społecznej i przez to samo zgóry skazuje na traktowanie ich po macoszemu. Ze swej strony Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej przez całe lat 15 nie wysuwa zagadnienia kolonizacji robotniczej i tylko obecnie zbliża się do tego zagadnienia, jak to już wyżej mówiłem. Tylko' na Górnym Śląsku sprawa kolonizacji robotniczej odrazu wysuniętą została jako zagadnienie pierwszorzędного znaczenia, ważniejsze nawet od zagadnienia normalnej kolonizacji wewnętrznej.

Istota zagadnienia reformy rolnej w Polsce w chwili obecnej mało się różni od tego samego zagadnienia z przed 15 lat. Wprawdzie uległo parcelacji i wymianie za serwituty zgorą  $2^{1/2}$  miliona hektarów i o tyle się zmniejszył obszar większej własności, ale to głodu ziemi nie zaspokoilo. Poważnie na korzyść zmieniała się tylko sytuacja w wielu częściach kraju odnośnie do szachownicy gruntów. Istotnie komasacja gruntów robi w Polsce bardzo wielkie postępy.

Natomiast zagadnienie przeludnienia wsi i brak dostatecznej pracy dla całej ludności, żyjącej z rolnictwa, nietylko nie uległo zmianie na korzyść, lecz, przeciwnie, zaostrzyło się. Wiele ludności powróciło z Rosji, wiele przybyło jej w drodze przyrostu naturalnego. W tym czasie zaś bez zmiany pozostaje zagadnienie zagospodarowania terenów zabagnionych, głównie Polesia. To znaczy w dalszym ciągu mamy w państwie Polskiem olbrzymi obszar błot i terenów po wyciętych lasach, które muszą być przede wszystkim uważane za obszary przeznaczone do kolonizacji wewnętrznej. Zagadnienie w dalszym ciągu jest niezmienione, gdyż wciąż jeszcze nie mamy rządowego programu ich zagospodarowania.

Zawsze wiązała się z zagadnieniem reformy rolnej w Polsce sprawa emigracji osadniczej. Pod tym względem programu zdecydowanego nie mieliśmy i nie mamy dotychczas. Wprawdzie w obecnej chwili, wobec przeżywanego kryzysu wszechświatowego, niemal wszystkie państwa imigracyjne zamknęły dostęp naszym emigrantom, niemniej przy umiejętnych pociągnięciach na arenie między narodowej można byłoby uzyskać możliwości kolonizacyjne dla obywateli polskich czy to w Brazylii, czy w kolonjach francuskich.

Nierozwiązaniem i pozbawieniem programu pozostaje nadal zagadnienie karłowatości i szachownicy gospodarstw w Małopolsce i wogóle w częściach południowych Rzeczypospolitej. Do tego przybawa nowa kwestja, mianowicie kwestja procesu powrotu na wieś ludności miejskiej robotniczej, o czym wyżej wspomniałem. W roku 1925 w artykule „Ustawa o wykonaniu reformy rolnej”, drukowanym w zeszycie IV „Ruchu prawniczego, ekonomicznego i socjologicznego r. 1925”, wygłosiłem zdanie, że ustawy odpowiadającej istocie zagadnienia reformy rolnej nie da się przeprowadzić przez Sejm, trzeba zaś poczekać do przyszłej dyktatury, która z konieczności po „ustroju demagogicznym” mu3i nastąpić. Dzisiaj to zdanie muszę skorygować. Chodzi nietylko o możliwość prawną przeprowadzenia ustawy, lecz także i o program oparty o odpowiednia politykę skarbową. Niemal całe ostatnie 8 lat polska polityka gospodarcza pozostaje pod silną presją świadomości o rzekomym braku środków na jakiegokolwiek nowe poczynania, wymagające większego nakładu. I to jest główną przyczyną niewysuwania zagadnienia reformy rolnej w całej jej rozciągłości.

Jeżeli więc dzisiaj skoncentrować to zagadnienie ehociażby tylko na kwestji kolonizacji Polesia, to znowu trzeba powiedzieć, że punktem wyjścia powinno być znalezienie środków na gospodarcze inwestycje publiczne, tak konieczne ze względu na potrzebę zwalczania bezrobocia i doprowadzenia Polski do wzmocnienia jej potęgi gospodarczej, a przez to i politycznej. Zagadnienie reformy rolnej wiąże się dzisiaj z wielkim zadaniem odrodzenia gospodarczego Polski, które oby jak najprędzej weszło do programu władz państwowych.