

Landau, Zbigniew

"Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918-1939", Aleksander Władysław Zawadzki, Warszawa 1971 : [recenzja]

Przegląd Historyczny 63/2, 370-373

1972

Artykuł umieszczony jest w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych, tworzonej przez Muzeum Historii Polski w Warszawie w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego.

Artykuł został opracowany do udostępnienia w Internecie dzięki wsparciu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach dofinansowania działalności upowszechniającej naukę.

Rozdziały monografii poświęcone stosunkom polsko-litewskim i polsko-ukraińskim nie przynoszą w zasadzie nowych ustaleń faktograficznych. W porównaniu z pracami np. Łossowskiego, wiele problemów, jak np. misja Szaulyisa w Warszawie (s. 154), próba polskiego przewrotu w Kownie (s. 163 nn.), akcja gen. Żeligowskiego (s. 316 nn.), zostało przedstawionych pobieżnie. Wykorzystana przez autora literatura nie dostarczyła danych dla rozstrzygnięcia spraw nie dość jeszcze zbędnych i niejasnych (np. sprawy układu polsko-litewskiego w Paryżu w początkach 1919 r., s. 116). Co się tyczy interpretacji omawianych wydarzeń nie sposób nie zauważyć, że ma ona często na celu doprowadzenie do apriorycznie przyjętych generalnych tez. Tak np. przedstawiając obszernie federacyjne wysiłki Piłsudskiego na odcinku litewskim, autor o wiele mniej wnikliwie przedstawia stanowisko litewskich przeciwników federacji, charakteryzując najczęściej ich podstawę jako przejaw nacjonalizmu. Zabrakło w pracy rzeczowej analizy zysków i strat, jakie przynieść mogło Litwie związanie się z Polską. Autor np. zdaje się nie zauważać problemu odmienności struktury społecznej obu państw, zwłaszcza w odniesieniu do roli ziemiaństwa, który to czynnik oddziaływał przecież na postawę Litwinów, obawiających się zahamowania poprzez związek z Polską zapoczątkowanych reform ekonomiczno-społecznych.

Omawiając próbę polskiego zamachu w Kownie w sierpniu 1919 r. autor przyjmuje bez krytycznej analizy tezę o niepopularności rządu Taryby w społeczeństwie i jego katastrofalnej sytuacji ekonomiczno-militarnej, o sukcesach działaczy POW w pozyskiwaniu do spisku wielu czołowych działaczy litewskich, łącznie z członkami gabinetu (s. 162, 163). W rezultacie analizując następnie przyczyny niepowodzenia zamachu kładzie nacisk na taktyczne błędy Piłsudskiego i na przyczyny techniczne, dodając ogólne stwierdzenie o niedocenianiu przez Piłsudskiego siły antypolskiego, litewskiego nacjonalizmu (s. 169).

Przejawem tendencyjności autora jest przedstawienie charakteru polityki polskiej na ziemiach białoruskich w okresie od kwietnia 1919 r. do czerwca 1920 r. (s. 147). Autor pominał wszystkie przejawy tej polityki, które miały charakter jawnie eksploatorski i terrorystyczny. Odnośnie do spraw ukraińskich, autor pominał wszelkie materiały źródłowe dowodzące istnienia eksploatorskich zamierzeń niektórych polskich kół politycznych w stosunku do Ukrainy. Nie podjął też analizy polityki polskiej na Ukrainie w okresie od zajęcia Kijowa do jego opuszczenia w wyniku ofensywy wojsk radzieckich — a więc w okresie kluczowym dla polityki Piłsudskiego wobec Ukrainy. Takie potraktowanie problemu pozwoliło autorowi przerzucić punkt ciężkości przyczyn niepowodzenia programu federacyjnego w stosunku do Ukrainy z kwestii politycznych na militarne (s. 295 nn.).

Nie wydaje się rzeczą konieczną prezentowanie wszystkich przykładów błędnych czy dowolnych tez pracy Dziewanowskiego. Istotą sprawy jest bowiem fałszywość przyjętej przez autora koncepcji, będącej połączeniem przestarzałych i mało już dziś twórczych metod analizy historycznej z tendencyjnością, tak w zakresie doboru materiału źródłowego, jak i wyprowadzania zeń wniosków.

Andrzej Chojnowski

Aleksander Władysław Zawadzki, *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918—1939*, PWE, Warszawa 1971, s. 291.

Może to wydać się paradoksalne, ale najmniejszy wkład w rozwój badań nad historią finansów II Rzeczypospolitej wnieśli zawodowi historycy¹. Jeżeli studia

¹ Przegląd publikacji na ten temat por. Z. Landau, *Historia finansów II Rzeczypospolitej w publikacjach powojennych*, „Finanse” 1970, nr 3, s. 49—60.

nad przeszłością finansów posuwają się naprzód, to główna w tym zasługa pracowników aparatu skarbowego i bankowego, ekonomistów i prawników. I tak spośród prac syntetycznych traktujących o losach finansów Polski międzywojennej — autorem „Polityki finansowej Polski przedwrześniowej” (1958) był znawca prawa finansowego Karol Ostrowski, dzieje systemu pieniężnego przedstawił w książce „Ustroje pieniężne w Polsce od roku 1917” (1968) bankowiec Zygmunt Karpiński, a polityka finansowa w okresie wielkiego kryzysu gospodarczego stała się przedmiotem badań ekonomistki Zenobii Knańkiewicz, która ogłosiła monografię „Deflacja polska 1930—1935” (1968). Obecnie prawidłowość ta znów się potwierdziła. Wybitny znawca finansów samorządowych A. W. Zawadzki wydał obszerną pracę traktującą o dziejach finansów samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1918—1939.

Podjęmowanie opracowań *sensu stricto* historycznych przez specjalistów-finan-sistów, a nie przez historyków gospodarczych ma zarówno wiele zalet, jak i pewne wady. Do niewątpliwych plusów ich opracowań należy świetna znajomość problemów, o których piszą, a więc przepisów prawnych, konkretnych faktów, systemu finansowego, kulisy wielu wydarzeń itp. Równocześnie jednak prace te nie zawsze wyczerpują dostępne materiały archiwalne i nie zawsze stosują należytą krytykę źródeł. Czasami też dominują w nich tendencje do nazbyt opisowego traktowania materiału. Tu więc z kolei historycy mają zdecydowaną przewagę nad finansistami.

Sprawy, o których wspominam, odnoszą się m.in. do opracowania A. W. Zawadzkiego. Autor zna zagadnienia finansów samorządowych zarówno od strony prawnej, organizacyjnej, jak i merytorycznej. Pod tym względem książka jest prawdziwą kopalnią informacji. Równocześnie jednak jako historyk odczułem przy lekturze pewien niedosyt. Autor — w moim rozumieniu — nie wszędzie wykorzystał możliwość dotarcia do źródeł archiwalnych, które pozwoliłyby przedstawić kulisy pewnych ważnych spraw finansowych. Tylko bowiem pozornie problemy finansów samorządowych wydawać się mogą odległe od kwestii politycznych. W rzeczywistości wiązały się z sobą naderwzajemnie ściśle. Autor w kilku miejscach zwrócił na to uwagę. Wspomniał na przykład, że na poprawę finansów Warszawy istotny wpływ miało rozwiązanie w marcu 1934 r. przez ministra spraw wewnętrznych dotychczasowych władz miejskich i wprowadzenie na stanowisko prezydenta miasta Stefana Starzyńskiego. Aby ułatwić mu sytuację i umożliwić korzystny start, rząd przeprowadził rozrachunek z gminą m.st. Warszawy w taki sposób, że miasto uzyskało dodatkowo 20 mln zł (s. 227). Równocześnie władze rządowe wyraźnie szykanowały samorządy, które znajdowały się w rękach politycznych przeciwników sanacji. Ten problem wypadł w pracy stosunkowo słabo, co łączy się z niepełnym wykorzystaniem dostępnych archiwaliów. Warto było pokazać na przykład, jak pepesowski samorząd Radomia gnębiony był stałymi sekwestrami dochodów z tytułu zaległości w spłatach zaciągniętych przez miasto pożyczek ulenowskich. Gdy jednak w 1932 r. na miejsce pepesowskiego samorządu ustanowiono komisaryczny zarząd miasta, sekwestry się skończyły. Zastępca komisarza rządowego m. Radomia, w momencie gdy Bank Gospodarstwa Krajowego chciał podobnie, jak to się działo poprzednio, nałożyć sekwestr na wpływy miasta i ustanowić kontrolera nad jego niektórymi dochodami, stwierdził: „że ustanowienie jeszcze jednego kontrolera uważać musi za brak zaufania do obecnego Zarządu Miasta i ze względów prestiżowych i politycznych nie mógłby się zgodzić zasadniczo na proponowanego sekwestratora i musiałby z tego zarządzenia wycofać dla siebie konsekwencje podania się do dymisji”². Podobnie gnębiony sekwestrami był pepesowski Piotrków. Ale i tu po rozwiązaniu przez rząd władz samorządowych i postawieniu na czele gminy komisarza rządowego — Ministerstwo

² Składnica akt BGK, akta pożyczek ulenowskich t. R/Ib, pismo wojewody kieleckiego do Centrali BGK z 15 czerwca 1932.

Spraw Wewnętrznych zwróciło się do Banku Gospodarstwa Krajowego o ograniczenie sekwestru dochodów. Prośba ta została akceptowana³.

Nie chodzi tu oczywiście o konkretnie przytoczone informacje. Chciałbym tylko pokazać, że szersze wykorzystanie archiwaliów pozwoliłoby na rozszerzenie i wzbogacenie przedstawionej problematyki finansów samorządowych.

Autor wiele miejsca poświęcił w książce stosunkowi państwa do uregulowania kwestii finansów komunalnych. Wykazał, że między aparatem rządowym a samorządowym istniała sprzeczność interesów. Rząd dbał przede wszystkim o zapewnienie odpowiednich środków budżetowi państwa. Wobec niemożności nadmiernego zwiększenia obciążeń ludności, przechwytywanie większości źródeł dochodowych przez państwo powodowało brak środków na pokrywanie potrzeb samorządowych. Państwo przerzucało również na samorząd coraz więcej obowiązków, nie przyznając na ich realizację nowych źródeł dochodu. Analiza tego problemu przedstawiona została niezwykle ciekawie. Dążenie rządu do zapewnienia prymatu interesów swego budżetu leżało m.in. u podstaw zachowania w mocy przez cały okres istnienia II Rzeczypospolitej przyjętej jeszcze w okresie hiperinflacji w 1923 r. ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. Ustawa ta faworyzowała w praktyce interesy państwa. Dlatego też — mimo wielu modyfikacji — zachowała swą moc aż do 1939 r.

Nie sądzę, aby rację miał autor, który tłumaczy utrzymanie ustawy z 1923 r. m.in. tym, że do 1933 r. brakło ustawy normującej działalność samorządu terytorialnego, jak i tym, że „równocześnie niechętny był stosunek do samorządu obszar-
ników i przemysłowców, którzy w Polsce przedwojennej mieli znaczne wpływy w sferach rządowych i izbach ustawodawczych. Niechęć ta wynika stąd, iż rozwój zadań i wydatków samorządowych mógł powodować zwiększenie obciążeń podatkowych” (s. 54). Przedstawiciele wymienionych grup społecznych odnosili się niechętnie nie tylko do samorządu terytorialnego, ale i do rozwoju ubezpieczeń społecznych, ustawodawstwa pracy, itp., a mimo to wymienione sprawy doczekały się uregulowania prawnego. Dlatego też nie przeceniałbym znaczenia oporu przedstawicieli klas posiadających.

Referując toczącą się walkę o podział dochodów i wydatków między rządem i samorządami, autor bardzo dokładnie starał się przedstawić stanowiska obu stron. Zabrakło tu jednak własnego *credo* Zawadzkiego na temat — czy jego zdaniem istniała realna możliwość pogodzenia dwóch przeciwstawnych tendencji zmierzających do zapewnienia i państwu i samorządom wystarczających środków pieniężnych, bez równoczesnego przeciążenia podatkowego ludności. W tej sprawie zostało w książce trochę niedomówień, zresztą zrozumiałych, gdyż rozwikłanie problemu przypominało nieco kwadraturę koła. Po prostu Polska była zbyt biedna, aby móc zaspokoić wszystkie istniejące potrzeby. Stąd część potrzeb samorządu terytorialnego nie mogła znaleźć pokrycia finansowego. W tej sytuacji każdy podział dochodów musiał bądź upośledzać rząd, bądź samorząd. W związku z tym, że budżet państwa zaspakajał potrzeby ważniejsze z punktu widzenia klas panujących, a samorządy świadczyły głównie na potrzeby ludności, przesądzało to o prymacie interesów budżetu państwa. Nie można też zapominać o fakcie, że wiele samorządów znajdowało się w rękach partii opozycyjnych, którym rząd nie miał zamiaru ułatwiać sytuacji.

Brak wyraźnego zarysowania poglądów autora wystąpił i w niektórych innych miejscach. Na przykład pisząc o pożyczkach ulenowskich zaciągniętych przez dziesięć miast w latach 1925—1926 Zawadzki wskazał na wiele mankamentów tych kredytów (s. 130 n.). Później jednak stwierdził, że mimo to zaciągnięta pożyczka pozwoliła

³ Tamże t. P/III, pismo Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do Centrali BGK z 6 grudnia 1933.

miastom na wybudowanie niezbędnych urządzeń komunalnych. Czytelnik chciałby jednak wiedzieć co przeważało *per saldo* — negatywnie oceniane warunki finansowe transakcji, czy pozytywy w postaci nowych inwestycji. Bez takiego wniosku, czytelnik może mieć trudności z oceną przytaczanych informacji.

Główny walor pracy leży w zgromadzeniu ogromnego materiału faktograficznego i statystycznego. Daje on podstawę do zrozumienia bardzo złożonej problematyki finansów różnych typów samorządu terytorialnego w różnych okresach istnienia II Rzeczypospolitej. Książka zbudowana jest bowiem na zasadzie chronologicznej, przy czym w ramach poszczególnych części (1918—1924, 1924—1929, 1930—1939) zastosowano przejrzysty układ problemowy. Dotychczas kwestie finansów komunalnych leżały odłogiem, co utrudniało opracowanie poprawnej naukowo syntezy dziejów finansów Polski międzywojennej. Obecnie zasadnicze problemy finansów samorządowych można uznać za wyczerpane — dotyczy to m.in. kwestii przepisów prawnych, kształtowania się dochodów i wydatków, systemu budżetowego, walki samorządowców o wzrost dochodów itp. Dalszą uwagę należałoby może jeszcze poświęcić kwestiom zadłużenia samorządów, gdyż zagadnienie to, mimo że zostało uwzględnione przez Zawadzkiego — nie zostało w pełni wyczerpane.

W sumie, oceniając ogólnie pracę Zawadzkiego trzeba stwierdzić, że stanowi ona poważny krok naprzód w badaniach na dziejami finansów II Rzeczypospolitej.

Zbigniew Landau

Julian Bartosz, *Rola Niemieckiej Partii Centrowej w latach 1930—1933*, Książka i Wiedza, Instytut Śląski w Opolu, Warszawa 1970, s. 265.

Powiedzmy od razu, czego w tej książce nie ma. Nie jest to monografia partii centrowej, nie omówiono w niej kwestii organizacyjnych, pominięto stosunek Centrum do innych partii politycznych (z wyjątkiem NSDAP); autor nie zajął się stosunkiem Centrum do głównych kwestii z zakresu polityki zagranicznej, opuścił stanowisko partii wobec Polski i mniejszości polskiej w Niemczech. Nie ma też w książce systematycznego wykładu dotyczącego kryzysu ekonomicznego w Niemczech, ani obrazu ustosunkowania się Centrum do tego zjawiska, które z siłą elementarnego żywiołu ogarnęło cały świat kapitalistyczny. Autor pominął wiele szczegółowych zjawisk, wykluczając ze swych rozważań np. referendum z 1931 r. w sprawie rozwiązania sejmu pruskiego. Nie znajdzie też czytelnik omówienia stosunku Centrum do zagadnienia *Osthilfe* (ani w ogóle do polityki agrarnej Rzeszy Weimarskiej); milczeniem pominął J. Bartosz sprawę słynnej podróży wschodniej kanclerza H. Brüninga w 1931 r. Czytelnik nie dowie się niczego o polityce i organizacji chrześcijańskich związków zawodowych, kierowanych przez Centrum.

Cóż więc zawiera omawiana książka? Jest to monograficzne opracowanie dziejów polityki kierownictwa Centrum, analizowanej „z punktu widzenia jej współodpowiedzialności za kierunek politycznego rozwoju Niemiec” (s. 5). Autor w chronologicznej kolejności omówił węzłowe problemy polityczne ówczesnych Niemiec, analizując stanowisko Centrum na poszczególnych etapach. W pierwszym rozdziale wprowadzającym scharakteryzowane zostały główne tendencje rozwojowe partii w latach 1919—1929, co doprowadziło, jak to zwykle w tego rodzaju wprowadzeniach bywa, do licznych uproszczeń i niemniej licznych niedopowiedzeń. Dojściu gabinetu H. Brüninga do władzy i dziejów jego rządów poświęcono dwa następne rozdziały. Centrum w opozycji w okresie rządów F. Papena i K. Schleichera — to temat rozdziału IV. Następne rozdziały (V, VI, VIII) obrazują politykę partii wobec przejścia władzy przez Hitlera, wobec sprawy pełnomocnictw generalnych aż do samorozwiązania par-