

Recenzja książki Krzysztofa Brońskiego *Finanse publiczne w Galicji w okresie autonomii (1867–1914).*
Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2019, stron 319

Abstract

Review of Krzysztof Broński's Book *Public Finance of Galicia in the Autonomy Era (1867–1914).* *Kraków: Kraków University of Economics Press, 2019, 319 Pages*

The review discusses the latest book on the situation of public finances in Galicia during the period of autonomy (1867–1914). The author, using numerous statistical studies, materials of the Diet of Galicia and Lodomeria, and the National Department as well as academic literature (nineteenth-century and modern), presents Galicia's place in the Austro-Hungarian tax system and recreates the structure of its budgets, as well as the financial situation of local government, and the basic principles of the social security system. This is all offered against a broad constitutional and political, as well as socio-economic, background. The result of the work is several important research theorems, which significantly enrich knowledge about Galicia.

Keywords: Austria-Hungary, Galicia, public finances, Treasury Law, National Treasury Management

Słowa kluczowe: Austro-Węgry, finanse publiczne, prawo skarbowe, Galicja, C.K. Krajowa Dyrekcja Skarbu

W 2019 r. na rynku wydawniczym ukazała się interesująca monografia dotycząca finansów publicznych w Galicji (1867–1914). Krzysztof Broński – autor licznych i wartościowych opracowań dotyczących spraw gospodarczych tej części Polski porozbiorowej – był niewątpliwie dobrze przygotowany do podjęcia się opracowania tego skomplikowanego, ale zarazem ważnego poznawczo tematu. I już na wstępie recenzji wypada stwierdzić, że z zadania tego wywiązał się bez zarzutu.

Pod względem konstrukcyjnym recenzowana książka składa się ze wstępu i czterech rozdziałów, podzielonych na 14 podrozdziałów. Podział tematyki jest przejrzysty

i logiczny, co bardzo ułatwia odnajdywanie poszukiwanych treści merytorycznych. O zawartości kolejnych rozdziałów trafnie informują zresztą same ich tytuły (1. „Galicja w austriackim systemie skarbowym w okresie autonomii”; 2. „Budżety krajowe w Galicji w okresie autonomii”; 3. „Finanse samorządu terytorialnego w Galicji”; 4. „Finanse ubezpieczeń społecznych w Galicji”).

We wstępie Autor objaśnił najważniejsze pojęcia z zakresu XIX-wiecznych finansów publicznych, badanych w wymiarze podmiotowym, prawnym i instytucjonalnym; dokonał też prezentacji zebranej literatury, w tym materiału źródłowego i opracowań z epoki. Z uznaniem należy stwierdzić, że Autor sięgnął do dzieł najwybitniejszych specjalistów prawa skarbowego tamtych czasów, w tym profesorów Uniwersytetu Jagiellońskiego (Włodzimierz Czerkawski, Adam Krzyżanowski, Józef Kleczyński, Jerzy Michalski) i Uniwersytetu Lwowskiego (Edward Dubanowicz, Stanisław Głąbiński, Tadeusz Pilat). Przy omawianiu wątków pobocznych (ustrój Austro-Węgier, gospodarka Galicji, finansowanie oświaty) wykorzystał też prace cenionych autorów współczesnych, w tym Juliana Dybca, Andrzeja Dziadzia, Piotra Franaszka, Stanisława Grodzkiego, Haliny Madurowicz-Urbańskiej i Grzegorza Zamoyskiego. Podstawę szeroko zakrojonych badań statystycznych stanowiły z kolei wydawane przez galicyjskie Krajowe Biuro Statystyczne opracowania: „Rocznik Statystyki Galicji” (R. I–V, Lwów 1886–1897) i „Podręcznik Statystyki Galicji” (R. IV–IX, Lwów 1900–1913). Spośród materiału źródłowego warto jeszcze wspomnieć o „Sprawozdaniach Stenograficznych Sejmu Krajowego” oraz „Allegatach do sprawozdań Sejmu i Wydziału Krajowego”.

W rozdziale I Autor pokrótce przedstawił zasady organizacyjne i kompetencje austro-węgierskiego aparatu skarbowego na tle przemian ustrojowo-prawnych w monarchii habsburskiej. Zwrócił uwagę na fakt istnienia Ministerstwa Skarbu wspólnego dla całej monarchii, jak też oddzielnych resortów dla Austrii i Węgier, którym podlegał rozbudowany system urzędów (m.in. Generalna Dyrekcja Monopolu Tytoniowego i Zarządy Salin; Dyrekcja Długu Państwowego; Główny Urząd Probierczy); szczególną rolę odgrywały w nim prokuraturie skarbu, na których spoczywała reprezentacja i obrona praw majątkowych skarbu publicznego. Autor sporo uwagi poświęcił C.K. Krajowej Dyrekcji Skarbu we Lwowie, na czele której z urzędu stał namiestnik Galicji. Podporządkowane jej były okręgowe dyrekcje skarbu (od 1867 r. w liczbie 12, od 1894 r. – 17), które zajmowały się obliczaniem oraz poborem podatków pośrednich i dochodów niestałych; a także straż skarbową. Autor wskazał też na administrację podatkową we Lwowie i Krakowie, w orbicie zainteresowań której znalazły się podatki bezpośrednie oraz urzędy wymiaru należności i starostwa powiatowe, w ramach których działały wydziały skarbowe (pod kierunkiem inspektorów podatkowych). Autor zwrócił uwagę na możliwość wnoszenia odwołań od orzeczeń władz skarbowych – do Trybunału Administracyjnego. W przystępny sposób przedstawił też skomplikowany system podatków i danin publicznych w Austro-Węgrzech, wśród najważniejszych wskazując podatki pośrednie (konsumpcyjne, czyli spożywcze; ich podstawą było wytwarzanie lub wymiana dóbr i usług), a dalej dochody z monopolu solnego i tytoniowego oraz cła i myta (od 1902 r. dzielące się na krajowe, powiatowe i gminne); jako osobną kategorię wymienił i scharakteryzował podatki bezpośrednie.

Ogólnie rzecz ujmując, charakterystyczną cechą pracy jest bardzo duży stopień szczegółowości, który jednak nie przytłacza czytelnika – w każdym razie tego nieco

oswojonego z literaturą historycznoprawną czy też finansową. Potwierdzeniem prawdziwości tych słów może być chociażby analiza fragmentów książki dotyczących miejsca Galicji w strukturze dochodów i wydatków monarchii Habsburgów – z uwzględnieniem jej potencjału ludnościowego (w 1910 r. ponad 8 mln mieszkańców, czyli 28,1%) i zasięgu terytorialnego (26,2% powierzchni). Na podstawie mozolnych analiz danych statystycznych Autor doszedł do wniosku, że udział Galicji w obu wskazanych kategoriach prawa skarbowego był nieproporcjonalny w relacji do jej zaludnienia (w 1890 r. na ogólną kwotę 523 mln złr wpływów podatkowych, na Galicję przypadło 65 mln złr, czyli zaledwie 12%). Faktem była bowiem mała siła podatkowa Galicji. Wskazując na dalsze zamieszczone przykłady, w 1913 r. liczba zobowiązanych do uiszczania podatku dochodowego wynosiła 134 955 osób, czyli zaledwie 7,89% wszystkich mieszkańców opłacających ten podatek w Austrii (ściślej: w Przedlitawii). Autor zaznaczył, że dochody podatkowe systematycznie rosły, np. w latach 1877–1890 wpływy z podatków konsumpcyjnych powiększyły się aż czterokrotnie, choć nieco wolniej niż w pozostałych prowincjach monarchii. Co charakterystyczne, w tym samym okresie największy udział Galicji przypadał na podatek od spirytusu (średnio 33%!), mięsa (14%) i piwa (5,2%); najmniejszy zaś – od wina i moszczu (1,55%) oraz cukru (0,5%); średni udział Galicji w dochodach z podatków konsumpcyjnych wynosił ok. 13–15%.

Równie wnikliwie przedstawia Autor strukturę i znaczenie podatków bezpośrednich, czyli gruntowego i domowego (w tym domowo-klasowego, domowo-czynszowego i 5% od domów uwolnionych), których znaczenie wzrosło od przeprowadzenia reformy podatkowej w 1896 r. (w miejsce pobieranego od 1849 r. podatku dochodowego wprowadzono wtedy opłacany przez wszystkie osoby fizyczne podatek osobisto-dochodowy). Autor zwraca też uwagę na wyraźne zróżnicowanie siły podatkowej powiatów galicyjskich, w przeliczeniu na jednego mieszkańca: w 1910 r. najwięcej podatków bezpośrednich przypadało na mieszkańca Lwowa (36,3 koron) i Krakowa (19,66 koron), co wynikało z faktu, że w tych miastach kwitło życie gospodarcze, działały liczne instytucje naukowe, kulturalne i administracyjne. Przeciętna wartość podatku *per capita* w kraju była jednak niewielka (4,18 koron) i została przekroczona tylko w 10 powiatach, w tym czterech o charakterze przemysłowym (drohobycki, chrzanowski, oświęcimski i biały) i sześciu z większymi miastami (Stanisławów, Przemyśl, Tarnów, Tarnopol, Podgórze i Stryj). Najliczniejsze (38) były powiaty wykazujące wpływy zaledwie 2–3 koron podatków bezpośrednich na jednego mieszkańca. Autor wskazuje na jeszcze jedną ciekawą okoliczność. Otóż podczas gdy w latach 1877–1897 galicyjskie wpływy z podatków bezpośrednich wykazywały stagnację, a ich względny udział w tej kategorii w wymiarze państwowym zmalał z 11,47% do 10,06%, to nastąpił przy tym prawie pięciokrotny wzrost dochodów egzekucyjnych i wpływów z odsetek od podatków niezapłaconych (w 1897 r. na Galicję przypadało aż 47% wpływów z tego tytułu). Zdaniem Autora świadczyło to o niedobrej sytuacji ekonomicznej mieszkańców Galicji (symptodem pewnej poprawy był spadek udziału tego rodzaju dochodów w 1913 r. – do 40,52%).

W rozdziale 2 książki, oprócz omówienia przemian ustrojowo-politycznych, które zdecydowały o podziale kompetencji między autonomiczny Sejm Krajowy i wiedeńską Radę Państwa, Autor szczegółowo przedstawił zadania Wydziału Krajowego w sprawach budżetowych i zarządu majątkiem krajowym; nadzór Wydziału nad częścią fundusów krajowych, a także najważniejsze problemy, z którymi musiał się borykać (zarząd

majątkiem domestykalnym i krajowym; wydawanie decyzji ws. długów krajowych; wypłata odszkodowań z funduszu indemnizacyjnego – w związku z uwłaszczeniem chłopów). Powołując się na prace Stanisława Głębińskiego i Stanisława Szczepanowskiego Autor przekonuje, że zdolność do realizacji zadań postawionych przed władzami autonomicznymi zależała nie tylko od przyznanych kompetencji, ale także będących do ich dyspozycji środków finansowych – zasadne było więc pytanie, czy Galicję stać było wówczas na samodzielność finansową. Autor szeroko zajął się także strukturą budżetów Galicji, w których dochody i wydatki były podzielone na zwyczajne i nadzwyczajne. Budżety miały zasadniczo postać uchwał sejmowych, w pewnych sprawach wymagając jednak sankcji cesarskiej. Finansowano je przede wszystkim z dochodów z majątku krajowego; w razie niedoborów możliwe było nakładanie dodatków do państwowych podatków bezpośrednich – do wysokości 10% (powyżej tego progu wymagano zgody cesarza). Faktem był zaś notoryczny deficyt finansowy: pod koniec lat 80. XIX w. Galicja była zadłużona na 108,5 mln złr (właściwy dług krajowy – 7,3 mln złr; dawny dług indemnizacyjny – 38,96 mln złr; nowy dług propinacyjny – 62,2 mln złr). W latach 1870–1889 wysokość dodatków do podatków bezpośrednich wzrosła z 985,6 tys. złr do aż 3,6 mln złr (ich stopa zaś trzykrotnie – z 11,3% do 35%). Skutkiem tego były objawy przeciążenia podatkowego (zaległości podatkowe; konieczność opłacania odsetki od tychże; wzrost kosztów z tytułu opłat egzekucyjnych). Autor zastanawia się też nad przyczynami takiego stanu rzeczy i dochodzi do wniosku, że jedną z nich było niewyposażenie samorządu krajowego w środki finansowe adekwatne do rozległości powierzonych mu zadań (szkolnictwo, komunikacja, opieka zdrowotna itd.). Co więcej, doszło do scedowania na prowincję dalszych obowiązków (i związanych z tym kosztów), przy zatrzymaniu większości źródeł dochodów. W Galicji nie było też podatków prowincjonalnych, na wzór istniejących w innych krajach koronnych. Niemniej istotne było też gigantyczne obciążenie wydatkami na obsługę długu publicznego, co skutkowało tym, że w innych prowincjach aż 75–99% dochodów podatkowych przeznaczano na cele gospodarcze, w Galicji zaś – jedynie 35%. Nic więc dziwnego, że pod względem rozwoju gospodarczego Galicja uchodziła za prowincję najbardziej zacofaną. Kłopoty potęgowało drastyczne przeludnienie, a także trudności z dostępem do rynków zbytu oraz eksploatacją wcale licznych bogactw naturalnych; rozwój paraliżował też wspomniany dług indemnizacyjny. Niebagatelną rolę odgrywała konieczność zwalczania skutków permanentnie nawiedzających Galicję klęsk żywiołowych (pomoc Wiednia była w tym zakresie istotna, ale niewystarczająca). Autor zwraca też uwagę na podejmowane od lat 80. XIX w. próby uzdrowienia sytuacji finansów publicznych, w tym projekt Juliusza Leo, profesora skarbowości Uniwersytetu Jagiellońskiego, dotyczący konwersji długów. Oprócz tego omawia działania władz krajowych, mające na celu podźwignięcie gospodarcze prowincji, w tym politykę przemysłową Sejmu, starania wokół poprawy sytuacji w rolnictwie (zob. akcja regulacyjna rzek i potoków), troskę o rozwój szkolnictwa rolniczego, a w końcu politykę oświatową (działalność Rady Szkolnej Krajowej) i zdrowotną (aktywność Krajowej Rady Zdrowia) – za każdym razem posiłkując się szczegółowymi danymi statystycznymi, obrazującymi skalę wydatków w poszczególnych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego. Obszerne (i bardzo interesujące) rozważania poświęcił też Autor tzw. publicznym funduszom celowym, w tym funduszowi indemnizacyjnemu, propinacyjnemu, kolejowemu, przemysłowemu, inwestycyjnemu, koszarowemu

i innym. Osobne miejsce zajmują cenne uwagi dotyczące aktywizującej roli „Banku Krajowego dla Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim”.

Na uwagę czytelnika zasługuje też rozdział 3, w całości dotyczący finansów samorządu gminnego i powiatowego. Autor scharakteryzował pokrótce jego ustrój i najważniejsze zadania, wskazując dalej na kategorie dochodów gminnych; sporo miejsca poświęcił kompetencjom rad powiatowych, które na podstawie ustawy „o reprezentacji powiatowej” z 12 sierpnia 1866 r. mogły nakładać i pobierać dodatki do podatków bezpośrednich. Bardzo interesujące są też rozważania dotyczące finansów miast, w tym mających własne statuty: Lwowa i Krakowa (oba mogły nakładać dodatki do podatków bezpośrednich i konsumpcyjnych – w obrębie gminy; oraz podatek gminny od czynszu najmu lub wartości czynszowej domów – w granicach miasta). Autor zwraca uwagę na spektakularny wzrost wydatków, zarówno we Lwowie (z 1,3 mln koron w 1870 r. do 10,3 mln koron w 1913 r.), jak i w Krakowie (z 3 mln do 14 mln koron – w latach 1902–1914). W tej części pracy Autor przedstawił także szczegółową analizę gospodarki finansowej 30 najważniejszych miast galicyjskich, w kilku przekrojach czasowych (1886, 1901, 1906, 1910) – i aby nie być gołosłownym, podparł swe wnioski materiałem tabelarycznym.

W analizach zawartych w ostatnim rozdziale pracy Autor nie pominął też zagadnień związanych z intensywnym rozwojem galicyjskiej bankowości komunalnej – w postaci kas oszczędności (cały rozdział 4.1), choć akurat w tym przypadku trudno było dorzucić zbyt wiele nowych ustaleń – mając na uwadze bardzo wnikliwą rozprawę Grzegorza Zamoyskiego sprzed kilku lat. Autor podjął też rozważania w przedmiocie finansów ubezpieczeń społecznych (m.in. kasy brackie, Towarzystwo Wzajemnych Ubezpieczeń Urzędników Prywatnych we Lwowie), z uwzględnieniem austriackich rozwiązań prawnych dotyczących ubezpieczeń od wypadków przy pracy i ubezpieczeń chorobowych – na tle rozwiązań wprowadzonych w innych krajach europejskich. Książkę dopełniają analizy poświęcone działalności kas chorych (rozdział 4.2), a także wnioski końcowe Autora, w których syntetycznie przedstawił najważniejsze ustalenia podjęte w trakcie prac nad recenzowaną monografią.

Podsumowując, Autor zaproponował gruntowne i szerokie spojrzenie na historię finansów galicyjskich, a czytelnik zainteresowany tą problematyką otrzymał do ręki dzieło napisane rzetelnie, wnikliwie i z pasją badawczą. Praca, której rezultatów można Autorowi szczerze pogratulować, jest prawdziwą kopalnią wiadomości z zakresu historii gospodarczej Galicji, nie tylko będącą przyczynkiem do prób wyjaśnienia przyczyn jej wielkich trudności finansowych, ale także ukazującą starania tamtejszych sfer politycznych i gospodarczych, które zmierzały ku osiągnięciu wyższego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Wydaje się, że recenzowana książka może też być pomocna dla badaczy dzisiejszego prawa skarbowego (czyli po prostu prawa finansowego), chociażby jako przedmiot badań porównawczych. Co nie mniej istotne, jej ukazanie się powinno stanowić silny impuls do podjęcia dalszych badań nad funkcjonowaniem skarbowości galicyjskiej, tym razem również opartych na bogatych materiałach źródłowych, zwłaszcza przechowywanych w archiwach na terytorium Ukrainy (zob. przykładowe zespoły archiwalne: „Galicyjska Krajowa Dyrekcja Skarbu we Lwowie”; „C.K. Buchalteria Krajowa we Lwowie”; „Galicyjska Prokuratura Finansowa we Lwowie” – wszystkie w zasobie Centralnego Państwowego Archiwum Historycznego Ukrainy we Lwowie).