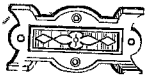
STANISŁAW GŁĄBIŃSKI

NAUKA SKARBOWOŚCI

WYDANIE NOWE (TRZECIE)



WARSZAWA — LWÓW
1925
NAKŁADEM AUTORA



346147

346147

GŁOWNY SKŁAD U F HOESICKA W WARSZAWIE

DRUKARNIĄ SŁOWA POLSKIEGO LWOW ZIMOROWICZA 11 15
POD ZARZĄDEM WILHELMA ANTONIEGO SKRZYCZYNSKIEGO

PRZEDMOWA AUTORA DO NOWEGO WYDANIA.

Oddaję w ręce młodzieży i publiczności nowe, trzecie z kolei wydanie mojej nauki skarbowości. Od ostatniego wydania w r. 1911 dzieli nas wielka wojna światowa, która przywróciła narodowi naszemu niepodległość państwową i pozwala nam budować własną skarbowość. Równocześnie zaszły wielkie zmiany w skarbowości i w układzie politycznym Europy, które w nauce skarbowości muszą być uwzględnione. Teorja skarbowości bowiem nie może mieć pretensji do uniwersalności, lecz jest w stałej zależności od natury państwa i gospodarstwa narodowego w każdym okresie dziejów. Z tych powodów poczuwałem się do obowiązku nowego opracowania mojej książki dawno wyczerpanej w handlu księgarskim, pomimo, że w zasadach nauki naszej od czasu pierwszego wydania książki w r. 1894 zmiany nie zaszły. Nowe wydanie uwzględnia najnowszy materjał ustawodawczy i statystyczny państw obcych i podaje w całości zarys skarbowości polskiej w związku systematycznym z całym wykładem.

W Warszawie, 5 czerwca 1925

AUTOR

SPIS ROZDZIAŁÓW.

WSTĘP

		Stronica
I	Skarbowosc a nauka skarbowosci	1
II	Podmiot skarbowosci	4
III	Skarbowość a gospodarstwo społeczne	11
IV	Skarbowosc a gospodarstwo prywatne	14
V	Nauka skarbowosci w systemie nauk	18
VI	Zasady skarbowe	20
VII	Nauka i polityka skarbowa a polityka społeczna	22
VIII	Teorja, prawo i praktyka w skarbowosci	31
IX	Metoda i system nauki skarbowosci	33

CZĘŚĆ PIERWSZA.

Historja skarbowosci i literatury skarbowej

DZIAŁ PIERWSZY

Historja gospodarstwa skarbowego

A	Skarbowosc Grecji i Rzymu	35
B	Wieki srednie	46
	a) Skarbowośc państwa sredniowiecznego	49
	b) Skarbowosc Polski sredniowiecznej	57
	c) Skarbowość miast sredniowiecznych	64
C	Czasy nowsze	72

DZIAŁ DRUGI

Historja literatury skarbowej		84
1	Literatura skarbowa po koniec XVII wieku	85
2	Początki nauki skarbowosci w XVIII wieku	99
3	Historja nauki skarbowosci w XIX i XX wieku	126

CZĘŚĆ DRUGA.

Nauka skarbowosci

DZIAŁ PIERWSZY

Budzet i zarząd skarbowosci

I	Pojęcie budzetu	139
II	Historja budzetu	141

Stronica

III. Układ budżetu 143
IV. Zasady budżetowe 144
V. Podział budżetu 148
VI. Prawo budżetowe 153
VII. Wykonanie budżetu 160
1. Zarząd skarbowy 160
2. Przekroczenia budżetu 165
3. Kontrola rachunków skarbowych 166

DZIAŁ DRUGI.

Potrzeby skarbowe.

I. Potrzeby a wydatki skarbowe 169
II. Wydatki skarbowe a dochód społeczny 171
III. Wzrost wydatków skarbowych 174
IV. Przyczyny wzrostu potrzeb i wydatków skarbowych . . 178
V. Wydatki państwa a ciał samorządowych 180
VI. Zasady ogólne dla wydatków skarbowych 183
VII. Podział wydatków skarbowych 191
VIII Szczegółowy obraz wydatków publicznych . . 196
1) Wydatki na gospodarstwo skarbowe 196
2) Wydatki na długi skarbowe 198
3) Wydatki na zadania publiczne 201
A) Wydatki na reprezentację i naczelne organa państwa i samorządu 201
B) Wydatki na obronę kraju 203
C) Wydatki na sądownictwo i więzienia . . . 207
D) Wydatki na oświatę publiczną i wyznania . . 209
E) Wydatki na inne zadania administracji wewnętrznej . 212

DZIAŁ TRZECI.

Dochody skarbowe. 217

ROZDZIAŁ PIERWSZY

Nauka o podatkach. (Część ogólna).

I. Pojęcie podatków 220
II. Uzasadnienie i cel podatków 224
III. Podatnicy 225
IV. Rodzaje podatków 228
V. Podatki państwa a ciał samorządowych . . . 232
VI. Przerzucanie ciężarów podatkowych 236
VII. Zasady podatkowe 247
1. Zasady prawno-państwowe i etyczno-społeczne . 248
A) Powszechność podatków 248
B) Sprawiedliwość w opodatkowaniu 254
a) Minimum egzystencji 256
b) Progresja podatkowa 260
2. Zasady ekonomiczne 267
3. Zasady polityki podatkowej i zarządu skarbowego . . 270
VIII. Organizacja podatków 273
1) Nałożenie podatków 273
2) Wymiar podatków 274
3) Wybranie podatków 279
IX. System podatkowy 282

Stronica

ROZDZIAŁ DRUGI.

Szczegółowa część nauki o podatkach.

I System podatków dochodowych 286
1) Ogólny podatek dochodowy 288
A) Podatek dochodowy angielski 293
B) Podatek dochodowy francuski (włoski, belgijski, rumuński) 296
C) Podatek dochodowy amerykański i niemiecki . . 298
D) Podatek dochodowy w Polsce 300
2) Podatki dochodowe częściowe 305
II. Podatki majątkowe 307
1) Podatek majątkowy ogólny 309
2) Podatki od przyrostu majątkowego 313
a) Podatek spadkowy 314
b) Podatek od darowizn i wygranych 319
c) Podatek od przyrostu wartości z konjunktury . . 320
III. Podatki ściśle osobiste i wojskowe . . . . . .
1) Dawne pogłówne i podatki klasowe 323
2) Taksy osobiste i podatek wojskowy 325
IV. System podatków przychodowych 327
1) Podatek gruntowy 330
a) Pojęcie, przedmiot i podmiot podatku gruntowego . 331
b) Kataster gruntowy 334
c) Podatek gruntowy w Polsce 340
2) Podatek domowy
a) Pojęcie, rodzaje i przedmiot podatku domowego. . 346
b) Podatek domowy czynszowy 349
c) Podatek domowy klasowy 352
d) Podatek domowy w Polsce 354
3) Podatek przemysłowy
a) Podatek przemysłowy jako katastralny 356
b) Typowe podatki przemysłowe 359
c) Podatek przemysłowy w Polsce 361
4) Podatek od przychodów z kapitałów 363
V. System podatków od obrotu 367
1) Ogólny podatek od obrotu 372
2) Poszczególne podatki od obrotu
a) Podatki od obrotu własności nieruchomej . . . 375
b) Podatki od obrotu pieniężnego 376
c) Podatek giełdowy 376
d) Inne podatki od obrotu 378
3) Podatek od obrotu w Polsce 378
VI. System podatków konsumcyjnych.
1) Część ogólna.
a) Pojęcie i podział podatków konsumcyjnych . . . 381
b) Krytyczna ocena podatków konsumcyjnych . . . 384
c) Sposoby wymiaru i wybierania podatk. konsumcyjnych 387
d) Zasady opodatkowania konsumcji 395
e) Dochody skarbowe z podatków konsumcyjnych . . 398
2) Część szczegółowa 400
A) Podatki od konsumcji niezbędnej
a) Podatki od mąki i chleba 401
b) Podatek od soli 402
c) Podatek od mięsa i rzezi 404

Stronica

d) Podatki od opału 405
e) Podatki od światła 407
f) Podatek od lokali (pomieszkań) 411
g) Podatek od kalendarzy i dzienników 414
h) Podatki od innych przedmiotów konsumcji niezbędnej . 415

B) Podatki od konsumcji zbędnej.

a) Podatek od wódki (spirytusu) 415
b) Podatek od piwa 425
c) Podatek od wina i moszczu owocowego 428
d) Podatki od miodu, wód mineralnych i innych napojów . 431
e) Podatek od drożdży 432
f) Podatek od cukrów 433
g) Podatek od tytoniu, cygar i papierosów 438

C) Podatki od konsumcji zbytkowej.

VII. Cła.

1) Pojęcie i rodzaje ceł 445
2) Cła skarbowe 448
3) Taryfa cłowa 450
4) Zarząd i dochody cłowe 452
5) System celny w Polsce 454

VIII Podatki w Rosji sowieckiej 457

ROZDZIAŁ TRZECI.

Opłaty skarbowe i inne przychody administracyjne.

1) Pojęcie opłat skarbowych 463
2) Forma opłat skarbowych 468
3) Rodzaje opłat skarbowych 469
4) Prawo skarbowe o opłatach 472
5) Inne przychody administracyjne 473

ROZDZIAŁ CZWARTY.

Przywileje skarbowe 475
1) Loterja 476
2) Zyski skarbu z monety zdawkowej 479
3) Udział skarbu w zyskach prywatnych 481
4) Skarbowe prawo dziedziczenia 482

ROZDZIAŁ PIĄTY.

Majątek i przedsiębiorstwa skarbowe.

1. Dobra ziemskie. 484
A. Dzisiejszy stan teorji i polityki skarbowej . . . 484
B. Zarząd i wyprzedaż skarbowych dóbr ziemskich . . 486
2. Lasy skarbowe 492
A. Znaczenie lasów skarbowych 492
B. Zarząd i przychody lasów skarbowych 495
3. Kopalnie i zdrojowiska skarbowe 496
4. Domy skarbowe 501
5. Skarbowe kapitały pieniężne 503
6. Skarbowe przedsiębiorstwa handlowe i przemysłowe . . . 504
7. Publiczne zakłady komunikacyjne. 507
A Zakłady korespondencyjne 507
a) Poczty państwowe 509
b) Telegrafy i telefony państwowe 515

Stronica

B. Zakłady przewozowe 518
a) Koleje żelazne państwowe czy prywatne . . . 519
b) Finanse kolei państwowych 524
c) Lotnictwo 526
d) Żegluga wodna 527
8. Publiczne zakłady kredytowe 528
A. Banki emisyjne (biletowe) 529
B. Kasy oszczędności 530
C. Inne zakłady kredytowe 532
9. Publiczne zakłady ubezpieczeń 534

ROZDZIAŁ SZÓSTY.

Kredyt publiczny 537

DZIAŁ CZWARTY.

Długi skarbowe

I. Pojęcie i cel długów skarbowych 540
II. Ocena krytyczna długów skarbowych 542
III. Historja długów skarbowych 547
a) Czasy dawniejsze 547
b) Wojna światowa i czasy powojenne 549
c) Długi Niemiec z tytułu szkód wojennych 552
d) Długi państwowe Polski 554
IV. Rodzaje długów skarbowych 557
1) Długi bieżące i długi stałe.
A) Formy długów bieżących
a) Bony skarbowe 557
b) Noty skarbowe 559
c) Długi bieżące bankowe 560
d) Długi bieżące przymusowe 561
B) Formy długów stałych 561
a) Księga długów skarbowych 562
b) Obligi i renty państwowe 563
c) Pożyczki losowe (premjowe) 565
d) Pieniądz papierowy 565
e) Renty czasowe, dożywotnie i emerytury . . . 566
2) Długi krajowe i zagraniczne 567
3) Długi w walucie krajowej i obcej 569
4) Długi narodowe i bankierskie 570
5) Długi oprocentowane i bezprocentowe 572
6) Pożyczki dobrowolne i przymusowe 574
7) Długi fundowane i niefundowane 574
8) Długi własne i gwarantowane 575
V. Konsolidacja i konwersja długów skarbowych 576
VI. Redukcja długów i bankructwo skarbu 578
VII. Umarzanie długów skarbowych 579
Uzupełnienia 583
Alfabetyczny spis rzeczy i autorów I

WSTĘP

I. SKARBOWOŚĆ A NAUKA SKARBOWOŚCI.

Skarbowością, gospodarstwem skarbowem lub publicznem, nazywamy gospodarstwo państwa, uważane jako całość, łącznie z gospodarstwem innych związków prawno-publicznych, tak państwowych, jak samorządowych. W literaturze obcej używa się powszechnie nazwy „finanse" na oznaczenie skarbowości publicznej (finances, public finance, finanze, Finanzen). Wyraz ten pochodzi z średniowiecznej łaciny, w której finis, finatio, oznaczały interesy procentowe i spekulacyjne. Dotychczas w tem znaczeniu mówimy o interesach finansowych, o finansowaniu przedsiębiorstw, o finansistach, a pojawiają się także pisma o zasadach takich interesów.[1]) Z powstaniem stałej skarbowości państwowej nazwę tę zastosowano do finansów publicznych jako całości i w tem nowem znaczeniu finanse stały się w 19 stuleciu przedmiotem osobnej nauki.

Nauka skarbowości (skarbowa, finansów) jest nauką o gospodarstwie państwa, uważanem jako całość, łącznie z gospodarstwem innych związków prawno-publicznych, tak państwowych, jak samorządowych. Z takiego określenia nauki wynika, że jej pierwszem zadaniem jest przedstawić w sposób umiejętny, jakim jest faktyczny stan skarbowości publicznej i w tym celu wskazać typowe cechy i urządzenia skarbowości nowożytnej na tle ich historycznego rozwoju. Samo jednak ugrupowanie faktycznego materjału i systematyczne przedstawianie tegoż nie tworzy jeszcze

---

[1]) Por. n. p. F. Ch. Kent, Mathematical principles of finance, New-York 1924

odrębnej nauki: na podstawie zbadania stosunków rzeczywistych i krytycznego ich ocenienia ze stanowiska zasad państwowych i gospodarczych, nauka skarbowości musi się wznieść na poziom wyższy, ideowy, formułując ogólne zasady skarbowe, wypływające z panującej idei państwa demokratycznego i wymogów społecznych, tak prawnych i etycznych, jak gospodarczych.

Niektórzy pisarze błądzą, jeżeli mniemają, że można w nauce skarbowości ograniczyć się na formułowaniu ogólnych zasad i wskazań teoretycznych, niezależnie od tego, jakim jest faktyczny ustrój skarbowości nowożytnej. Nauka skarbowości nie może być nauką metafizyczną, abstrakcyjną, już dlatego, ponieważ skarbowość nie jest celem państwa i ludzkości, lecz twardą koniecznością, warunkiem istnienia i działalności państwa, wymagającym ofiar ze strony społeczeństwa. Mimo swego charakteru państwowo-społecznego nauka skarbowości ma zadanie praktyczne, wskazać polityce skarbowej najwłaściwsze drogi postępowania i reform w interesie zarówno państwa, jak narodu. A drogi te nie w każdem państwie i nie w każdym narodzie są takie same, bo dostosować się muszą do danego stanu potrzeb publicznych, kultury, zamożności, dojrzałości politycznej i gospodarczej, etyki społecznej, nawet nawyknień społeczeństwa. Głoszona n. p. dawniej zasada, że każdy podatek stary jest dobrym, każdy nowy złym, grzeszyła niewątpliwie konserwatywną przesadą, ale nie można jej odmówić pewnej racji, jeżeli społeczeństwo nic dojrzało do nowych form opodatkowania i każdą reformę traktuje w sposób wrogi.

Dochodzimy więc do wniosku, że nauka skarbowości ma zadanie dwojakie: przedstawić w sposób umiejętny typowe cechy skarbowości nowożytnej i wskazać zasady skarbowe, płynące z idei państwa demokratycznego i wymogów społecznych, tak prawnych i etycznych, jak gospodarczych.

Skarbowość istnieje w tym celu, aby zadania i potrzeby publiczne państwa oraz związków państwowych i samorządowych były zabezpieczone i mogły być stale zaspakajane. Dopóki państwo własnych potrzeb stałych, odrębnych od potrzeb panującego nie miało, tak długo nie było stałej skarbowości. Odkąd jednak panujący nie był w stanie z własnych dochodów pokrywać wszystkich wydatków publicznych, a potrzeby państwa poza obroną przed nieprzyjacielem i przed zakłóceniem porządku publicznego poczęły się rozszerzać na coraz nowe dziedziny, odtąd nie-

odzowną się stała skarbowość publiczna i konieczność oparcia jej o zasoby i siły całego narodu.

Dawne świadczenia w naturze oraz posługi osobiste i rzeczowe, właściwe gospodarstwu naturalnemu, w systemie podziału pracy i wymiany pieniężnej musiały się przystosować do gospodarki pieniężnej. Utrzymały się one w służbie wojskowej, rozszerzyły się nawet na udział obywateli w samorządzie, w sądach przysięgłych i ławniczych, w komisjach obywatelskich podatkowych, ale skarbowość musi opierać się na systemie pieniężnym, mianowicie na dochodach i wydatkach pieniężnych. Potrzeby publiczne, będące przyczyną i podstawą skarbowości, stają się w ten sposób potrzebami pieniężnemi i znajdują wyraz w wydatkach pieniężnych, które muszą być zabezpieczone odpowiednimi dochodami. Skarbowość więc tak samo jak inne gospodarstwa indywidualne składa się z dwóch części. z działu wydatków i z działu dochodów, które co do swej istoty tem się różnią, że wydatki są wyrazem celów państwowych, gdy dochody skarbowe są tylko środkiem dla owych celów, dla działalności państwa. Z natury rzeczy więc gromadzenie dochodów staje się głównem zadaniem skarbowości; znajomość i ocena krytyczna potrzeb i wydatków skarbowych są dla skarbowości o tyle tylko niezbędne, o ile zachodzą trudności zdobycia dochodów dla zaspokojenia wszystkich potrzeb państwowych i musi być zachowaną słuszna miara między wydatkami państwa na poszczególne cele publiczne a ciężarami społeczeństwa, powołanego do obowiązkowego przyczynienia się do owych wydatków w formie opłat i podatków. Im większe i pilniejsze są potrzeby państwowe, tem żywszą i obszerniejszą musi być działalność dla zwiększenia dochodów skarbowych, a zarazem tem usilniej czuwać nad tem należy, aby żywotne siły społeczne nie były przez zbytnie ciężary publiczne nadwerężone.

Z tego stanowiska łatwo rozstrzygnąć pytanie, dotychczas sporne w nauce, czy nauka skarbowości zajmować się może także wydatkami państwowemi, czy też ograniczyć się ma do działu dochodów skarbowych. Niewątpliwie wydatki państwa, ich wysokość i stosunek do dochodu społecznego i dochodów skarbowych, sposób ich używania, ich wpływ na wzmocnienie sił społecznych duchowych i materjalnych, nie są obojętne dla skarbowości i muszą być uwzględnione tak w teorji skarbowości, jak w praktycznych urządzeniach skarbowych, szczególnie w planach gospodarki

skarbowej, ustalanych pedjodycznie w akcie państwowym, zwanym budżetem. Z rozwojem kultury narodu mnożą się zadania publiczne państwa w nieskończoność, ale wzrost skarbowości znajduje naturalną tamę w sile ekonomicznej społeczeństwa, w pierwszym rzędzie w wysokości dochodu społecznego. Dlatego minister skarbu, jako gospodarz, musi mieć wpływ na układ budżetu w dziale wydatków i na wykonanie budżetu, a nauka skarbowości musi zająć się także wskazaniem ogólnych zasad dla wydatków skarbowych. Ztąd jednak nie wynika, aby skarbowość wchłaniała w siebie całą administrację publiczną, a nauka skarbowości dawała wytyczne zasady dla tej administracji, gdyż zadania i potrzeby państwa znajdują w skarbowości tylko tamę i granicę, ale nie powinny i nie mogą być traktowane i oceniane jednostronnie pod skarbowym kątem widzenia. Zresztą potrzeby publiczne są nieraz tak doniosłe i tak nagłe, że żywiołowo zrywają ową tamę skarbową i muszą być zaspokojone wbrew normalnym zasadom skarbowym bądź przez uszczuplenie innych ważnych kredytów, bądź zapomocą nadzwyczajnego kredytu lub z majątku państwa i obywateli.

II. PODMIOT SKARBOWOŚCI.

Podmiotem skarbowości jest państwo wraz z innymi związkami prawno-publicznymi, tak państwowymi jak samorządowymi. Główną, typową, skarbowością jest skarbowość samego państwa, jako osoby prawnej, mającej najwyższą władzę ustawodawczą także w dziedzinie skarbowości na całym swoim obszarze i decydującej o rozmiarach i wzajemnym stosunku skarbowości innych związków prawno-publicznych. Skarbowość państwa i innych związków prawno-publicznych stanowi całość gospodarczą tak po stronie wydatków publicznych, jak dochodów skarbowych. Rozdział zadań i wydatków publicznych pomiędzy państwo a związki państwowe i samorządowe zależy od ustroju politycznego danego państwa oraz od historycznego rozwoju jego części składowych. W związkach państw i państwach związkowych należą zazwyczaj sprawy obrony kraju, zagraniczne, handlowociowe, monetarne, zakłady pocztowe, telegraficzne i telefoniczne, kolejowe, w całości lub części do tych związków wyższego rzędu, inne ogólne zadania publiczne należą do państwa lub kraju, lokal-

nie zaś do związków samorządowych krajowych, wojewódzkich, departamentowych, powiatowych, gminnych. Do ustroju politycznego musi być przystosowany także ustrój skarbowy danego państwa.

Polska historyczna wraz z Litwą historyczną tworzyła przed Unją lubelską z r. 1569 związek dynastyczny, od czasu tej unji zaś była państwem związkowem, mającem jedną najwyższą władzę ustawodawczą w sejmie, stanowiącym także o skarbowości, uchwalającym podatki dla całego państwa na potrzeby obu krajów, Korony i Litwy, i stanowiącym wedle swego uznania, w jakim stosunku skarb koronny i litewski przyczyniać się miały do pewnych wydatków wspólnych. Polska dzisiejsza jest państwem jednolitem, całe ustawodawstwo państwowe należy do Sejmu, wedle art. 69 Konstytucji Rzeczypospolitej jednak źródła dochodowe państwa i samorządu będą ustawami ściśle rozgraniczone. Przed uchwaleniem Konstytucji Rzeczypospolitej sejm ustawodawczy ustawą „konstytucyjną" z dnia 15 lipca 1920 (poz. 497) nadał statut organiczny Województwu śląskiemu z szeroką autonomją, ale wedle art. 5 tegoż statutu obowiązują na Śląsku takie podatki i opłaty, które są jednolicie uregulowane na całym obszarze Rzeczypospolitej wraz z Województwem Śląskiem. Do tego czasu obowiązują dawne podatki i opłaty, a skarb śląski oddaje na potrzeby państwa tylko część, odpowiadającą sile liczebnej i podatkowej Śląska. Na podstawie układów międzynarodowych skarb polski przyczynia się do utrzymania międzynarodowych biur i urzędów, n. p. biura światowego Związku pocztowego, biura Ligi narodów (art. 6. Traktatu Wersalskiego), stałego Trybunału sprawiedliwości w Hadze, Biura międzynarodowej wymiany dokumentów i wydawnictw, Komisji międzynarodowej rzeki Odry, ale koszta te pokrywa z ogólnych swoich dochodów. Także stosunek Polski do wolnego miasta Gdańska, zarząd tamże kolei żelaznych i poczty, przyczynianie się do kosztów Rady portu i sądu rozjemczego do spraw tranzytowych, nie wytwarza odrębnej skarbowości.

Konstytucja Związku Szwajcarskiego zastrzega kantonom prawa zwierzchnicze w tych sprawach, które nie zostały przelane na władzę związkową, a zatem także w sprawach skarbowych, z wyjątkiem spraw celnych, które należą do związku (art. 28—30), poczty i telegrafu (art. 36), monopolu monetarnego i emisji banknotów (art. 38—9), monopolu prochu strzelniczego (art. 41); nadto

Związek szwajcarski otrzymuje dochód od kantonów z połowy dochodu brutto z podatku pobieranego przez kantony za zwolnienie od powinności wojskowej i datków kantonów z uwzględnieniem przedewszystkiem ich bogactwa i zdolności podatkowych (art. 42). W ten sposób Związek szwajcarski ma zapewnione konstytucją dochody z powyższych źródeł i z własnego majątku, nie ma jednak z góry określonych wydatków, prócz utrzymywania władz i urzędów związkowych, stosunków z zagranicą, związkowych zakładów komunikacyjnych i naukowych. Z tego powodu związek może udzielać zasiłków kantonom n. p. na nauczanie początkowe, a także dochód z ceł i poczty konstytucja poleciła rozdzielać między kantony do czasu przejęcia przez Związek wydatków wojskowych.

W Niemczech dokonuje się po wojnie światowej ewolucja polityczna i skarbowa z ustroju państwa związkowego, jakie powstało w r. 1871 po zwycięskiej wojnie z Francją, ku ustrojowi państwa jednolitego, opartego o samorząd krajów. W nowej konstytucji Rzeszy niemieckiej z 11 sierpnia 1919 rozszerzono znacznie zadania Rzeszy, w ustawie zaś o podatkach krajowych i gminnych z 30 marca 1920 ustanowiono naczelną zasadę, że kraje i gminy mają prawo nakładać podatki tylko o tyle, o ile temu nie sprzeciwia się konstytucja państwa (§ 1), a nakładanie podatków przez państwo (Reich) wyklucza pobieranie analogicznych podatków przez kraje i gminy, o ile ustawa państwowa inaczej nie postanawia. Pobieranie dodatków do podatków państwowych jest dozwolone krajom i gminom tylko na mocy upoważnienia przez ustawę państwową. Podatki krajowe i gminne, które mogą zaszkodzić podatkowym wpływom państwa, nie mogą być pobierane, jeżeli przeważające interesy skarbu państwa temu się sprzeciwiają (§ 5). Zasady tej ustawy zostały utrzymane także w późniejszem ustawodawstwie niemieckiem, a w szczególności w t. zw. ugodzie finansowej (Finanzausgleich) między państwem, krajami i gminami z 23 czerwca 1923. Z postanowień tych wynika, że obecnie skarbowość niemiecka nie ma znamion skarbowości państwa związkowego, lecz jest analogiczna z gospodarstwem państwa jednolitego, kraje zaś i gminy są związkami samorządowymi, zależnymi w swej skarbowości od ustawodawstwa państwowego.

Przeciwnie wielkie imperjum brytyjskie zachowuje w skarbowości charakter związku państw samodzielnych, nawet w stosunku do Indji wschodnich, które nie mają politycznej samodzielności,

lecz zostają pod naczelnem kierownictwem angielskiego sekretarza (ministra) dla Indji wschodnich. Odrębność skarbu państw i kolonji poszczególnych jest tak zupełną, że nawet systemy monetarne są w niektórych z nich odmienne: w Kanadzie dolary, w Indjach wschodnich rupie srebrne, w Hongkong dolary. Od czasu usamodzielnienia Irlandji (z końcem r. 1921) także skarbowość tego państwa (Irish free State) jest odrębną z wyjątkiem północnej części (Ulsteru), która pozostała przy W. Brytanji.

Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej z r. 1787 utworzyła dla spraw wspólnych Stanów Związkową władzę ustawodawczą w postaci Kongresu Stanów Zjed., złożonego z Senatu i Izby poselskiej, któremu przyznała prawo nakładania i pobierania należytości, ceł, podatków i akcyz równomiernie na całym obszarze Stanów, z tem ograniczeniem, że podatki osobiste i inne bezpośrednie mogły być nakładane tylko w stosunku do ludności (część 8 i 9), wykazanej ogólnym spisem. Ograniczenie to przeszkadzało wprowadzeniu podatku dochodowego i podatku od zysków korporacji, niezależnego od ludności poszczególnych stanów i dlatego zostało uchwałami kongresu z r. 1909 i z r. 1913 uchylone. W ten sposób przewaga źródeł dochodów skarbowych przechyliła się na rzecz Związku Stanów, który n. p. w r. 1923 miał przeszło 4 miliardy dolarów dochodu, czyli blisko 40 dolarów na głowę, gdy poszczególne Stany, czerpiące swoje dochody głównie z podatków od nieruchomości, mają dochody na głowę swej ludności znacznie mniejsze, n. p. w r. 1923 stan New-York 16 dolarów, Pennsylvania 11 dolarów, Illinois 10 dolarów itd.

Rosyjska federacyjna republika socjalistyczna miała konstytucję centralistyczną, uchwaloną dnia 10 lipca 1918 na posiedzeniu ogólno-rosyjskiego zjazdu rad (sowietów), wedle której (art. 81) „ogólno-rosyjski zjazd sowietów określa, jakie rodzaje podatków i dochodów wchodzą do budżetu ogólno-państwowego, a jakie oddawane są do rozporządzenia sowietów prowincjonalnych, jak również ustala granice wysokości opodatkowania". W miejsce tego ustroju powstał od dnia 30 grudnia 1922 „Związek socjalistycznych sowieckich republik i federacja transkaukazka" z pozorami decentralizacji skarbowej i odrębnych budżetów skonfederowanych republik.

Z powyższego przeglądu typowych związków państwowych i państw związkowych okazuje się, że stosunek skarbowości pań-

stwa do związków państwowych wyższego rzędu jest różnorodny i zazwyczaj ulega ewolucji w kierunku ześrodkowania zwierzchnej władzy skarbowej bądź w danem państwie, bądź w związku państwowym. Natomiast stosunek skarbowości państwa do związków samorządowych jest w ustroju państw nowożytnych bardziej do siebie zbliżony, a to pod wpływem zrozumiałej tendencji każdego państwa rozwijania swoich potrzeb i zabezpieczenia dla siebie najobfitszych źródeł podatkowych.

Teoretycznie stosunek ten mógłby być najprostszym wówczas, gdyby bądź państwo przyjęło na swój rachunek wszystkie wydatki ciał samorządowych, nie pokryte z majątku i przedsiębiorstw samorządu, bądź też wydzieliło z góry pewne źródła dochodów skarbowych, n. p. podatki gruntowe, domowe, zarobkowe, pewne opłaty na rzecz samorządu, zastrzegając dla siebie inne źródła dochodów. Wszelako w praktyce ani pierwszy, ani drugi sposób nie jest dogodnym, ani łatwym do wprowadzenia. Pierwszy sposób byłby wielkiem ograniczeniem rozwoju samorządu, ponieważ państwo musiałoby sobie zastrzec ścisłą kontrolę budżetu i decyzję, czy pewne wydatki mają być uskutecznione lub zaniechane. Drugi sposób, praktykowany w W. Brytanji i zasadniczo przyjęty przez art. 69 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jest również wielkim hamulcem dla gospodarstw samorządowych, ponieważ źródła im przekazywane są zazwyczaj mniej obfite, nie elastyczne, tamują życie i rozwój samorządu właśnie w związkach najczynniejszych, najżywotniejszych. Nawet w W. Brytanji, gdzie związki samorządowe najbardziej się rozwinęły i sumą swoich dochodów przed wojną dorównywały budżetowi państwa, okazała się potrzeba zasiłków państwowych na specjalne cele, a nadto w okresie 1888—1911 państwo odstąpiło samorządom udział w dochodach z napojów alkoholowych, licencji, podatków spadkowych i innych (local taxation accounts). Pierwszy sposób w praktyce starano się przeprowadzić tylko pośrednio we Francji, a za jej przykładem w dawnej Austrji, przez oparcie skarbowości samorządu (krajów, departamentów, powiatów, gmin) na dodatkach do bezpośrednich podatków państwowych do pewnej oznaczonej wysokości. Ale i ten pośredni sposób zupełnej zawisłości gospodarstw samorządowych od pewnych przychodów państwowych nie dał się pogodzić z potrzebami samorządu i z racjonalnemi zasadami opodatkowania, a w miastach był z góry przełamany wsku-

tek pozostawienia im prawa do pobierania akcyzy od towarów do miast dowożonych, wprowadzonej już w czasach średniowiecznej autonomji miejskiej.

Skutkiem tych trudności nie da się osiągnąć zupełne uproszczenie i oddzielenie skarbowości związków samorządowych od skarbowości państwowej. Zwierzchnim i decydującym politycznie podmiotem skarbowości musi wprawdzie pozostać państwo, ale pod wpływem koniecznego wzrostu wydatków samorządowych w każdem państwie odbywa się walka polityczna o udział związków samorządowych w prawie opodatkowania miejscowej ludności i w dochodach skarbowych państwa, a wynikiem ogólnego dążenia do wzmocnienia samorządu jest dzisiejszy stan skarbowości samorządowej, oparty na kombinacji rozmaitych systemów, a mianowicie:

a) Związki samorządowe prócz dochodu z własnego majątku, zakładów i przedsiębiorstw, otrzymują niektóre źródła dochodów publicznych wyłącznie dla siebie. System ten jest podstawą skarbowości samorządowej w W. Brytanji, obecnie także we Włoszech, był też naśladowany przed wojną w państwie pruskiem, gdzie podatki bezpośrednie od nieruchomości oraz podatek przemysłowy były przyznane związkom samorządowym. W innych państwach samoistne źródła dochodów publicznych zazwyczaj nie odgrywają w związkach samorządowych najważniejszej roli, nabierają jednak wszędzie coraz większego znaczenia;

b) Związki samorządowe mają udział w źródłach podatkowych państwa, a to bądź w formie dodatków do podatków państwowych bezpośrednich i pośrednich, bądź w formie bezpośredniego procentowego udziału w dochodach państwa z niektórych podatków, bądź nakoniec w formie odrębnego opodatkowania do pewnej wysokości tego samego źródła. Wszystkie te formy znane są w nowszem ustawodawstwie skarbowem Europy Zachodniej, one były podstawą t. zw. ugody skarbowej między państwem, krajami i gminami z 23 czerwca 1923 (Finanzausgleich) i późniejszej ustawy z 14 lutego 1924 w Niemczech, one też znane są ustawodawstwu polskiemu, a mianowicie wbrew literze art. 69 Konstytucji przyjęte zostały w ustawie o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych z 11 sierpnia 1923, przyczem niektóre źródła przyznano wyłącznie związkom samorządowym;

c) Państwo udziela związkom samorządowym z dochodów swoich pewnych stałych sum, zwanych dotacjami na pewne oznaczone cele, albo zasiłków czyli subwencji na poparcie pewnych zadań lub robót, n. p. szkolnych, drogowych, wodnych, melioracyjnych. Podstawą dla udzielania takich zasiłków i dotacji jest wspólny interes państwa i samorządu w osiągnięciu owych zadań i wykonaniu robót. Dlatego niekiedy nawzajem związki samorządowe zobowiązują się do pewnych świadczeń na rzecz skarbu państwowego, aby rząd skłonić do podjęcia pewnych robót lub założenia pewnych zakładów użyteczności publicznej w obrębie tych związków, n. p. szkół średnich, zawodowych lub wyższych, szpitali, stacji kolei, telegrafów itp.

W Polsce ustrój związków samorządowych gminnych i powiatowych opiera się dotychczas na ustawach dawniejszych, ponieważ uchwalenie ustaw samorządowych jest dopiero w toku. Z tego powodu także samorząd wojewódzki nie wszedł dotychczas w życie. W Małopolsce wszedł tymczasowo w miejsce dawniejszego Wydziału krajowego na mocy ustawy z 30 stycznia 1920 „Tymczasowy Wydział Samorządowy", w b. dzielnicy pruskiej zaś b. Wydziały prowincjonalne otrzymały nazwę Wydziałów krajowych. Faktycznie także w Polsce skarbowość samorządowa opiera się na systemie skombinowanym. Tylko województwo śląskie ma dotychczas odrębny skarb, do którego wpływają także podatki państwowe. Ustawa skarbowa śląska na r. 1924 przewiduje sumę wydatków zwyczajnych w kwocie 80,159.005 zł., przychody z danin publicznych w kwocie 79,872.404 złotych, z której wedle klucza ludności i podatków w statucie organicznym Śląska z r. 1920 ustanowionego rząd preliminuje na r. 1925 udział skarbu państwa w kwocie 17,975.435 zł. Natomiast Wydział krajowy „Poznańskiego Krajowego Wydziału Komunalnego" wykazał w sprawozdaniu za rok 1923 dochód z podatków krajowych i dodatków do podatków w wysokości 66.7%, z dotacji państwowych 16.7%, z własnych źródeł 16.6% ogólnej sumy dochodów. Miasto stołeczne Warszawa w budżecie na rok 1925 na ogólną sumę zwyczajnych dochodów Wydziału finansowo-gospodarczego w kwocie 47.3 miljonów złotych wykazuje dochód z dodatków do podatków państwowych i z udziału w podatkach państwowych w wysokości 40%, z własnych podatków i opłat 42%, z majątku i przedsiębiorstw 15%, z zasiłków państwa 1% powyższej sumy ogólnej.

Związki powiatowe b. Królestwa polskiego [1]) wykazały ogołem za r. 1919/20 dochód z podatków i dodatków zaledwie w wysokości 22.8% ogólnej sumy dochodów, a to w połowie z dodatków do podatków państwowych i gminnych, z pożyczek 35.4% tej sumy, z zasiłków 10.8%, z przedsiębiorstw i monopolów 13.1%.

Bliższe rozpatrzenie skarbowości samorządowej nastąpi w dalszym toku naszej nauki. Powyższe uwagi stwierdzają, że gospodarstwo skarbowe wszystkich związków prawno-państwowych tworzyć musi całość systematyczną i że państwo. jako naczelny podmiot całej skarbowości publicznej, czuwać winno nad tem, aby zarówno zadania publiczne, jak dochody skarbowe, były odpowiednio na wszystkie związki rozłożone i aby ciężary podatkowe nie nadwerężały jednostronnie tylko pewnych źródeł dochodu społecznego i nie spadały przeważnie tylko na pewne warstwy ludności.

III. SKARBOWOŚĆ A GOSPODARSTWO SPOŁECZNE.

W dzisiejszym systemie gospodarstwa obrotowego, opartego na indywidualnej wolności i własności, tudzież na społecznym podziale pracy, gospodarstwo skarbowe różni się zasadniczo od gospodarstwa społecznego. Ma ono bowiem własny, samoistny podmiot gospodarzący, t. j. państwo, ma w organach państwowych rękę kierującą i wykonawczą, ma swe odrębne przychody i swe potrzeby oraz wydatki. Gospodarstwo społeczne zaś nie ma wcale widomego gospodarza, bo jest wytworem gospodarowania całego społeczeństwa, nie ma odrębnych przychodów ani wydatków, lecz jest jakoby zbiorowym organizmem gospodarczym, którego życie, treść, forma i siła, zależą od natury, rodzaju i siły związków ekonomiczno-społecznych. W stosunku do gospodarstwa społecznego zatem jest gospodarstwo skarbowe li gospodarstwem indywidualnem, jednem z ogniw jego organizmu, co prawda ogniwem potężnem i bardzo skomplikowanem.

Mimo tej różnicy i odrębności zachodzi pomiędzy gospodarstwem społecznem i skarbowem nieustanny i ścisły związek i stosunek zależności wzajemnej. W szczególności bowiem:

1) Powstanie, stan i rozwój gospodarstwa skarbowego, zależą od istnienia, stanu i roz-

[1]) Ob Stefan Rzepkiewicz w miesięczniku statyst za r 1921.

woju gospodarstwa społecznego. Gospodarstwo społeczne w dzisiejszem znaczeniu wytwarza się dopiero tam, gdzie istnieje pewien szczep czy naród, osiadły na pewnym obszarze ziemi i politycznie zorganizowany, gdzie wolność osobista i własność prywatna jest uznaną, a społeczny podział pracy objawia się w systemie gospodarstwa obrotowego. Ludy stale nie osiadłe, plemiona koczujące, nie mniej też ludy rolnicze, żyjące w stanie odosobnienia gospodarczego, nie tworzą jeszcze społeczności ekonomicznej.

Stan każdoczesny gospodarstwa społecznego stanowi o systemie gospodarstwa skarbowego. W czasach wyłącznego panowania lub przewagi gospodarstwa naturalnego, ani podział pracy społeczny, ani takiż podział pracy w skarbowości nie ma dostatecznych warunków rozwoju. Gospodarstwo skarbowe przybiera cechę gospodarstwa prywatnego panującego, świadczenia publiczne nie są rozwinięte i polegają na dostarczaniu państwu bezpłatnie potrzebnych mu wytworów i usług osobistych. Dopiero stopniowe przeobrażenie gospodarstwa naturalnego w gospodarstwo pieniężne, a nakoniec kredytowe, przeobraża także gospodarstwo skarbowe. Nawet formalne urządzenie gospodarstwa skarbowego, rachunkowość, kasowość, układanie z góry na pewien okres czasu planów skarbowych, zwanych „budżetami“, łączy się ściśle z powstaniem i rozwojem systemu pieniężnego; temu systemowi nakoniec zawdzięczyć należy nowożytną organizację i formy długów skarbowych, które w skarbowości dzisiejszej pierwszorzędną mają doniosłość.

Druga cecha znamienna dzisiejszych społeczeństw, mianowicie wolność osobista i równouprawnienie wszystkich warstw społecznych i jednostek, jest wprawdzie w pierwszym rzędzie zdobyczą polityczną i prawną, ale wyciska również na całem gospodarstwie społecznem i skarbowem swe charakterystyczne piętno. Dzisiejsze gospodarstwo skarbowe opiera się w całym swoim ustroju i celach na zasadzie owej wolności i równouprawnienia całego społeczeństwa; sposób gromadzenia i użycia przychodów zostaje w ścisłym związku przyczynowym i organicznym z ową zasadą, która też dopomogła szybko i stanowczo do usunięcia z gospodarstwa skarbowego wielu zabytków dawnego gospodarstwa naturalnego.

2) Dochód społeczny jest źródłem przy-

chodów skarbowych. Coroczny przychód płynący z trwałej produkcji społecznej jest nieustającem źródłem, z którego sączą się także przychody skarbowe. Dzisiejsze państwa nie mogą stale liczyć na dochód z zaborów lub wyzysku obcych krajów i ludów, lecz opierają swój byt na pracy i oszczędności własnego społeczeństwa. Źródłem bezpośredniem przychodów skarbowych jest częścią własny majątek i przedsiębiorstwa państwa, w przeważnej zaś części przychody publiczne, i to w pierwszym rzędzie przymusowe świadczenia ogółu na utrzymanie państwa, zwane „podatkami“. W interesie utrzymania własnego bytu i rozwoju nie może państwo naruszać ani nadwerężać tych źródeł swego dochodu, a zatem ani majątków własnych, ani kapitałów prywatnych, słowem z reguły poprzestać powinno na udziale w ogólnym dochodzie społecznym. Wysokość tego udziału nie może być z góry oznaczoną, bo potrzeby skarbowe są zmienne i wielorakie; ale w każdym razie publiczne przychody skarbowe zależą od wysokości dochodu społecznego, a nawet zastosować się muszą do jakości i rodzajów jego składników. Stądto dla rozmaitych gałęzi produkcji rozmaite istnieją rodzaje podatków; niekiedy zaś zmiana w samej technice produkcji wywołuje zmianę w systemie opodatkowania.

3) Gospodarstwo skarbowe wywiera wzajemnie doniosły wpływ na gospodarstwo społeczne. Wpływ ten wywiera gospodarstwo skarbowe częścią swymi olbrzymimi rozmiarami, własnym swym ciężarem, częścią zaś odrębnemi swemi właściwościami, mianowicie sposobem gromadzenia i użycia swych przychodów. Rozmiarami swymi sięga państwo częstokroć poza obręb danego społeczeństwa i gospodarstwa społecznego; już jako posiadacz olbrzymiego majątku, mianowicie dóbr ziemskich, lasów, kopalń, niesłychanie doniosłych zakładów transportowych i korespondencyjnych, nadto jako wielki przedsiębiorca, używający na spełnienie swych zadań mnóstwa płatnych usług zawisłych, państwo ma niezmiernie ważny udział w produkcji społecznej wytworów i usług, w rozdziale społecznego dochodu i w regulacji płacy. Ważniejszym jeszcze i bardziej rozległym jest ten wpływ gospodarstwa skarbowego z powodu odrębnych jego właściwości, a mianowicie z powodu gromadzenia większej części przychodów w drodze przymusowej bezpośrednio lub pośrednio z dochodów indywidualnych i używania onych na

cele publiczne. Wysokość i rodzaje podatków krajowych i ceł wpływają stanowczo na produkcję, obieg towarów i konsumcję, na ceny towarów, na procent, czynsze i płacę, wogóle na tworzenie i rozdział dochodu społecznego. Wpływ na produkcje jest często niekorzystny, hamujący, jeżeli podatki utrudniają założenie i prowadzenie przedsiębiorstwa, jeżeli są wyższe niż podatki zagraniczne i wskutek tego utrudniają współzawodnictwo z produkcją obca na rynkach własnych i obcych, jeżeli zabijają ducha oszczędności i kapitalizacji. Ale przeciwnie wpływ podatków może być dobroczynnym, jeżeli chronią siły produkcyjne i uwzględniają warunki konkurencyjne i jeżeli państwo zabezpieczy warstwom wytwórczym bezpieczeństwo, spokój i inne warunki trwałosci i ciągłości pracy wytwórczej. Podatki są nową konieczną potrzebą, spadająca na dochody i wydatki indywidualne i zmuszają pracowite społeczeństwo do zwiększenia wytwórczości i dochodów, aby nie dopuścić do obniżenia osiągniętej stopy życiowej. Wydatki państwowe na oświatę, sądownictwo i inne cele niematerjalne mają pośrednio dla produkcji i dobrobytu niezmierne znaczenie. Wydatki państwa są zarazem źródłem dochodów dla urzędników, robotników i wytwórców, są dalej niezbędnym warunkiem utrzymania zakładów i organów państwowych, będących rękojmią i ochroną prawidłowego rozwoju gospodarstwa społecznego. Nakoniec kredyt i długi skarbowe państw nowożytnych odgrywają wielką rolę w systemie kredytowym każdego kraju i ułatwiają państwu przeprowadzenie w krótkim czasie wielkich dzieł gospodarczych i reform społecznych przez rozłożenie spłaty na dalsze pokolenia.[1])

IV. SKARBOWOŚĆ A GOSPODARSTWO PRYWATNE.

Gospodarstwo skarbowe, jako gospodarstwo indywidualne państwa i innych związków publicznych, istnieje obok innych gospodarstw indywidualnych, wchodzi z niemi w stosunki ekonomiczne na podstawach wolnej konkurencji, gromadzi w analogiczny

---

[1]) O roli skarbowości w rozdziale dobr i przychodów por B N o g a r o, Traite elementaire d'economie politique, 2 wyd Paris 1921 str 461 i n O wpływach tamujących siły rozwojowe, zwłaszcza o monopolach, por I B C l a r k w tłum Principes d'economique, Paris 1911, Chap 22.

sposob swoje przychody zarobkowe, korzysta z kredytu chwilowego i trwałego, stosuje zasadę gospodarności w zbieraniu przychodów i w szafowaniu niemi, ma zatem wiele cech wspólnych z gospodarstwami prywatnemi. Jednakowoż różni się ono od gospodarstwa prywatnego stanowczo tem, że podmiot skarbowości, państwo i inne ciała publiczne, ma inną istotę i inne cele, które wytwarzają inne właściwości gospodarstwa skarbowego w całym jego ustroju, inne środki działania, inne zasady gospodarcze. Państwo bowiem jest osobą prawną, ma samodzielny byt prawny, ale nie ma bytu ekonomicznego odrębnego od społeczeństwa, jeno przedstawia organiczną i wieczystą jedność ludu osiadłego na pewnym obszarze ziemi. Zasadniczą ideą państwa jest popieranie i urzeczywistnienie pokojowego współżycia i postępu ludzkiego, a zadanie to usiłuje każde państwo z właściwego sobie stanowiska i w właściwy sobie sposób wypełnić. Posłannictwem swem ogarnia państwo całe społeczeństwo; ono nie istnieje dla siebie, ani dla jakiejś abstrakcyjnej idei, ale dla społeczeństwa, jako konieczny warunek społecznego życia i rozwoju. Ztąd płyną następujące właściwości gospodarstwa skarbowego:

1) Cały ustrój gospodarstwa skarbowego zawisł od idei i ustroju danego państwa tudzież od stanu gospodarstwa społecznego. Potrzeby państwowe nie są jego potrzebami indywidualnemi, lecz potrzebami całego społeczeństwa. W braku państwa musiałyby jednostki na własną rękę i z wielkimi kosztami starać się o obronę swego życia, zdrowia i własności, o niezbędna wiedzę o porządek publiczny, o komunikację, zwalczać niebezpieczeństwo zarazy i t. p. Dzięki państwu, które obejmuje cały szereg tych niezbędnych dla każdego zadań, jednostki mogą w swem gospodarstwie oszczędzić sobie wysiłków i wydatków na owe niezbędne cele.

Państwo posiada wprawdzie majątek własny i czerpie zeń przychody na wzór gospodarstwa prywatnego, ale całe społeczeństwo winno mu dostarczyć funduszów, jakich mu nie dostaje na wypełnienie zadań publicznych, skoro państwo istnieje i działa dla społeczeństwa. Dlatego wolno państwu powołać wszystkich swoich obywateli i mieszkańców do przymusowych świadczeń na swe utrzymanie, w naturze lub w pieniądzach, bądź w formie podatków niezależnych od bezpośrednich wzajemnych usług państwa, bądź w formie opłat za usługi publiczne. Pań-

stwo więc może swoje przychody gromadzić niezawiśle od panującego systemu wymiennego i wolnej konkurencji, bez produkcji własnej, osobistej.

2) Państwo z natury swej jest wieczyste, nieśmiertelne; w razie upadku pewnego państwa historycznego, obejmuje inne następstwo po niem, wchodzi w jego prawa i zobowiązania majątkowe. Zasadę tę uświęca dzisiejsze prawo międzynarodowe, w starożytności zaś lud zwycięski mógł pozbawić przeciwnika nie tylko mienia, ale i wolności osobistej. Dlatego państwo może wchodzić w stosunki obowiązkowe na czas nieograniczony, może nabywać prawa i zaciągać długi w formie rent wieczystych, jego zakłady obliczone są na istnienie wieczyste.

3) Nawet ogólne zasady gospodarcze, które sa wspólne gospodarstwu skarbowemu z prywatnem, ulegają ważnym ograniczeniom, ze względu na wyższe etyczne posłannictwo państwa i na potrzeby skarbowe. W szczególności:

a) w stosowaniu naczelnej zasady gospodarczej czyli g o s p o d a r n o ś c i państwo nie może stać na stanowisku samolubnem, lecz musi się wznieść na wyższe stanowisko interesów całego społeczeństwa i z takiego stanowiska dążyć winno do osiągnięcia celów skarbowych kosztem jak najmniejszych ofiar. Z tego powodu wypadnie nieraz państwu zrzec się pewnych dochodów i pretensji lub powiększyć swe wydatki na usługi i wytwory, pozornie wbrew swoim interesom indywidualnym.

b) Wbrew panującej zasadzie w o l n e j k o n k u r e n c j i państwo może zapewnić sobie m o n o p o l pewnych zakładów i przedsiębiorstw, bądź ze względu na potrzeby społeczeństwa, n. p. monopol mennicy, poczt i telegrafów, kolei żelaznych, pewnych ubezpieczeń i t. p., bądź ze względu na potrzeby skarbowe, n. p. monopol tytoniu, spirytusu.

c) Jak w gospodarstwie prywatnem tak i w publicznem powinna istnieć r ó w n o w a g a m i ę d z y p r z y c h o d a m i i w y d a t k a m i. Ale gospodarstwo prywatne dąży nietylko do utrzymania owej równowagi, lecz nadto do kapitalizacji, do pomnożenia majątku , zapomocą oszczędności w swojem gospodarstwie domowem. Oszczędność i kapitalizacja są także ze stanowiska społecznego koniecznym warunkiem wzrostu produkcji i dobrobytu ogólnego. W gospodarstwie skarbowem zaś uzasadnionem jest tylko dążenie do zgromadzenia dochodu potrzebnego na za-

spokojenie potrzeb skarbowych i do utrzymania równowagi między wydatkami a przychodami, a tylko w tym celu i w tych granicach niezbędną jest rozumna oszczędność i gospodarność. Kapitalizacja w znaczeniu indywidualnem, mnożenie majątku skarbowego, nie jest zadaniem skarbowości, podstawą bowiem i głównem źródłem dochodów skarbowych jest dochód całego społeczeństwa, a państwo wypełniając skutecznie swoje zadania na polu moralnem i materjalnem, podnosi tem samem moralne i ekonomiczne siły narodu, wzmacnia i rozszerza także podstawę gospodarstwa skarbowego.

4) Państwu jest zwykle łatwiej, niż osobom prywatnym, zastosować swe przychody do wydatków, ponieważ w razie koniecznej potrzeby może korzystać z swego prawa nakładania i podwyższania podatków i opłat. Formalnym wyrazem zależności przychodów od wydatków w skarbowości jest układ planów skarbowych, zwanych budżetami, które w pierwszej swej części mieszczą przewidywane wydatki, a dopiero w drugiej części przychody, zastosowane do ich wysokości. Wszelako mylnem jest zapatrywanie, jakoby ta różnica między gospodarstwem skarbowem a prywatnem była istotną, albowiem także gospodarstwo prywatne usiłuje stosować swe przychody do potrzeb, o ile to jest możliwem, gdyż potrzeby są dla każdego pobudką i miarą ekonomicznych usiłowań. Jak gospodarstwu prywatnemu, tak i gospodarstwu skarbowemu jednak nie zawsze się udaje utrzymać i podnieść dochód ów do wyżyny swoich potrzeb, albowiem z ogólnym rozwojem cywilizacji potrzeby prywatne i publiczne rosną w szybkim postępie, nieraz szybszym, niż dochody indywidualne i dochód społeczny. Z tego powodu w każdem gospodarstwie dochód rzeczywisty powstrzymuje urzeczywistnienie naturalnej tendencji do wzrostu wydatków, oddziaływa więc na wydatki i zmusza do oszczędności, chociaż nawzajem wzrost potrzeb zniewala do zwiększania dochodów w granicach ekonomicznej możliwości. Materjalnie tedy wpływają potrzeby na przychody, a wzajemnie przychody na wydatki zarówno w gospodarstwie prywatnem, jak publicznem, lubo gospodarstwo prywatne nie ma takiej łatwości formalnej w powiększeniu swoich dochodów.

Zasadę, jakoby w skarbowości publicznej dochody stosować się musiały do wydatków, a w gospodarstwie prywatnem wydatki

do dochodów, wypowiadali już pisarze polityczni 17. i 18. wieku[1]) w słusznem dążeniu do stworzenia stałych i obfitych źródeł dochodów publicznych. W państwie nowożytnem atoli całe społeczeństwo jest świadome doniosłego posłannictwa państwa i skarbu publicznego, a świadomość ta jest silniejszą rękojmią obfitszego zasilania skarbu w miarę wzrostu ekonomicznych sił społeczeństwa, niż owa mechaniczna zasada, będąca spuścizną państwa policyjnego.

V. NAUKA SKARBOWOŚCI W SYSTEMIE NAUK.

Nauką skarbowości nazwaliśmy systematyczne przedstawienie typowych cech skarbowości nowożytnej i określenie naukowych zasad, płynących z idei państwa demokratycznego i wymogów społecznych, tak prawnych i etycznych, jak gospodarczych.

Z takiego określenia nauki skarbowości wypływa, że nie jest ona ani wyłącznie nauką państwową, ani ekonomiczną, etyczną lub społeczną, lecz jest dyscypliną naukową, łączącą w sobie elementy wszystkich tych nauk. Skarbowości bowiem nie można oceniać i urządzać ani wyłącznie ze stanowiska państwowego i administracyjnego, ani ekonomicznego, etycznego i społecznego, lecz należy mieć w jej całym ustroju wzgląd zarówno na wymogi państwowe i ekonomiczne, jak etyczne i społeczne. Wszyscy więc autorzy, którzy naukę skarbowości uważają bądź za naukę państwową, bądź ekonomiczną, etyczną i społeczną, mają jednostronny punkt widzenia, nie ogarniający całości istoty i zadań tej nauki i dlatego także w traktowaniu zasad i treści nauki popadają w jednostronność.

Naukę skarbowości więc należy uważać i traktować jako naukę odrębną, pozostającą w bliskiej i ciągłej styczności i zależności od nauk państwowych i społecznych, od ekonomiki, polityki ekonomicznej i etyki. Najlepszym systemem skarbowości nie będzie system, uwzględniający wyłącznie potrzeby państwowe, ani system, oparty na zasadzie największej korzyści społecznej, lecz

---

[1]) Bliżej rozwinął ją Vauban z początkiem 18. wieku; zasadę tę przyjęli później kameraliści (Justi). Przeciw tej zasadzie ob. trafne uwagi już Staszica, „Uwagi nad życiem Jana Zamojskiego“ z r 1785 „Dzieła“ I, str 127. Por moje „Pojęcie nauki skarbowej“ i G Cohn, „System der Finanzwissenschaft“, Stuttgart 1889 str. 184—5.

taki system, który w teorji i w praktyce zdoła pogodzić i zharmonizować z sobą potrzeby i wymogi państwowe, etyczne i społeczno-gospodarcze.

Bliska styczność i zależność nauki skarbowości od nauk państwowych płynie z istoty podmiotu skarbowości, państwa, jego potrzeb i celów, dla których skarbowość istnieje. Formalnie skarbowość jest częścią administracji państwowej i ma na czele ministra skarbu podobnie, jak inne działy administracji państwowej mają na czele swoich ministrów lub innych kierowników. Ale materjalnie administracja skarbowa nie wchodzi w zakres istotnych zadań państwowych, jeno jest koniecznym środkiem dla realizowania owych zadań. Minister skarbu jest szafarzem dochodów skarbowych na rzecz wszystkich zadań państwowych, a zarazem jest gospodarzem w stosunku do całej administracji państwowej, ponieważ dochody państwowe są ograniczone i wymagają przezornej gospodarki w ich gromadzeniu i rozdzielaniu. Ztąd wynika konieczność oglądania się na stan gospodarstwa społecznego, na dochód społeczny i dochody indywidualne, na siły wytwórcze i podatkowe społeczeństwa, na zasady społeczno-gospodarcze i etyczne w całym ustroju skarbowości. W ten sposób nauka skarbowości ma istotne znamiona nietylko nauki administracji państwowej, ale także nauki społeczno-gospodarczej, szczególnie polityki ekonomicznej.

Historycznie zarówno w literaturze politycznej, jak ekonomicznej szukać musimy początków naszej nauki. Szczególnie ekonomiści powiązali badania ekonomiczne ze skarbowemi, odkąd powszechnie zrozumiano łączność i zależność skarbu publicznego od rozwoju dobrobytu ogólnego. Ztąd dotychczas ekonomiści mają skłonność zaliczania nauki skarbowości do ekonomiki lub traktowania zagadnień skarbowych wyłącznie ze stanowiska ekonomicznego.[1])

---

[1]) Z nowszej powojennej literatury skarbowej ob n p Hugh Dalton, Principles of public finance, London 1923 („The best system of public finance is that which secures the maximum social advantage from the operations involved"); Carl Tyszka, Grundzuge der Finanzwissenschaft, Jena 1920 („Die Fin. gehort zur Nationaloekonomie"); Adam Krzyżanowski, Nauka skarbowa, Poznań 1923, uważa swoją książkę za „część systemu ekonomiki".

VI. ZASADY SKARBOWE.

Zasadami skarbowemi nazywamy naczelne prawidła gromadzenia dochodów skarbowych i używania ich na potrzeby publiczne. Płyną one z potrzeb i natury państwa oraz z istoty gospodarstwa społecznego. Zasady skarbowe nie są absolutne, powszechne i konieczne w każdej dobie dziejowej. Przeciwnie zasady te są względne, zależą od panującej idei państwowej, od poziomu etyki społecznej i stopnia rozwoju gospodarstwa społecznego w danym okresie historycznym. Innemi były zasady skarbowe w państwie starożytnem, innemi w państwie średniowiecznem lub nowożytnem; innemi są one w państwach patrjarchalnych, niemniej w państwach feudalnych, stanowych, a w państwach i społeczeństwach demokratycznych.

Skarbowość wszystkich czasów i ludów powstawała i rozwijała się na tle ustroju politycznego tudzież ekonomicznego. Owa zależność skarbowości i zasad skarbowych od przewodnich idei politycznych i stosunków ekonomiczno-społecznych wyjaśnia nam przyczynę wielkich przeobrażeń w ustroju skarbowym, dokonanych w XIX. i XX. stuleciu, oraz powszechnego dążenia do dalszych reform skarbowych w duchu nowożytnym. Nowożytne państwo i gospodarstwo społeczne bowiem muszą wytworzyć także skarbowość nowożytną. Państwo dzisiejsze uznaje wolność i równouprawnienie wszystkich obywateli, idea demokratyczna więc winna przenikać także nowoczesne urządzenia skarbowe. Nadto państwo rozszerzyło zadania swe i działalność na wiele obszarów życia społecznego, pozostawionych dawniej inicjatywie i przedsiębiorczości prywatnej, oraz objęło w zarząd własny wiele funkcji publicznych, n. p. administracyjnych, sądowych, szkolnych, sprawowanych dawniej przez jednostki i klasy uprzywilejowane. W ten sposób zmieniła się skarbowość nowożytna tak w swoich rozmiarach, jak w zasadniczych swoich podwalinach. W ścisłym związku z ideą demokratyczną, tudzież z ogólną tendencją do assocjacji i ochrony sił słabszych, nadaje polityka socjalna państwu dzisiejszemu charakterystyczną cechę i znajduje swój wyraz także w nowszych urządzeniach skarbowych.

Ze względu na dwa wielkie działy skarbowości rozróżnić można osobno zasady skarbowe dla wydatków i dla dochodów skarbowych. Wszelkie jednak zasady skarbowe są bądź p a ń s t w o-

we i prawne, płynące z natury państwa i prawa, bądź ekonomiczne, z natury i wymogów gospodarstwa społecznego, bądź etyczno-społeczne, nakazane przez wymogi sprawiedliwości społecznej. Dlatego muszą w społeczeństwie nowożytnem uszanować zasadę równouprawnienia, powszechności praw i obowiązków obywatelskich i ciężarów publicznych, własności prywatnej i wolności osobistej tudzież ekonomicznej. Urządzenia skarbowe więc, opłaty publiczne i podatki, ich wysokość i sposoby wybierania, niemniej wydatki publiczne, nie mogą uwłaczać naczelnym zasadom działalności państwa. Nie mogą one naruszać także podstaw dzisiejszego ustroju społecznego własności, wolności i nie mogą nadwerężać sił wytwórczych społeczeństwa, które są trwałem źródłem utrzymania także dla państwa.

Odnosi się to szczególnie do zasad podatkowych, o których bliżej mówimy w dziale podatkowym. Podatki bowiem zabierają dzisiaj wskutek rozgałęzionych potrzeb państwowych społeczeństwu znaczną część całego dochodu społecznego i stały się główną, typową formą dochodów publicznych.

Naczelne zasady skarbowe, państwowe i prawne, ekonomiczne, etyczno-społeczne, powinny znaleść wyraz zarówno w samej budowie ustroju skarbowego, w ustawach i instytucjach skarbowych, jak w wykonaniu, w prowadzeniu zarządu skarbowości; w szczególności w zarządzie skarbowości państwo powinno uszanować:

a) Zasadę gospodarowania na podstawie pewnego planu skarbowego. Skoro zadania i potrzeby państwa są ciągłe i pod względem czasu nieograniczone, przeto cała skarbowość opierać się musi na pewnym planie, zapewniającym państwu stałe zaspokojenie jego potrzeb oraz niezbędną konstytucyjną kontrolę.

Ów plan musi być przez czynniki konstytucyjne zatwierdzony i nazywa się budżetem.

b) Ogólną zasadę gospodarczą czyli gospodarności. Wedle tej zasady powinno państwo starać się o osiągnięcie swych celów moralnych i materjalnych kosztem jak najmniejszych ofiar, powinno zatem postępować gospodarnie tak przy gromadzeniu przychodów, jak ich szafunku. Zasada gospodarności powinna przenikać cały ustrój skarbowości, wszelkie urządzenia skarbowe, niemniej organizację władz skarbowych, kasowości i rachunkowo-

ści. Wszelako gospodarność ta nie może być pojmowaną w znaczeniu zwykłej gospodarności prywatnej: Państwo bowiem w swej skarbowości nie może nigdy zapominać o swych wyższych społecznych zadaniach i obowiązkach i dla nich poświęcić musi względy i interesy materjalne.

c) Zasadę zachowania równowagi w stosunku przychodów i wydatków skarbowych. Gospodarstwo skarbowe istnieje w tym celu, aby potrzeby państwowe mogły być zaspokojone i zabezpieczone. Do potrzeb tych zatem zastosować się musi wedle możności system przychodów skarbowych. Państwo podlega ogólnemu prawu wzrostu potrzeb pod względem ilościowym i jakościowym, za tym wzrostem więc także przychody skarbowe podążyć muszą. Wzrost przychodów skarbowych atoli nie może być nieograniczonym, gdyż ich gospodarczo-społeczne zródła nie są niewyczerpane. Stosunek między przychodami a wydatkami skarbowymi, czyli bilans skarbowy, może chwilowo się zachwiać i wykazać niedobór (bilans bierny), ale stale powinien być w równowadze, inaczej bowiem podstawa gospodarstwa skarbowego zostałaby zwichniętą.

d) Zasadę kontroli rachunkowej i konstytucyjnej nad zarządem skarbowym. Państwo gospodaruje dla społeczeństwa i czerpie dochody swe z dochodu społecznego; dlatego społeczeństwo powinno wykonywać kontrolę nad pobieraniem i szafowaniem dochodów publicznych. Tylko skuteczna kontrola nad administracją skarbową jest rękojmia uszanowania zasad i przepisów skarbowych.

VII. NAUKA I POLITYKA SKARBOWA A POLITYKA SPOŁECZNA.

Zwycięstwo demokratycznej idei w państwach nowożytnych nad stanową ideą nadało także ogólnej wewnętrznej polityce państwa społeczny kierunek, wskazany różnicą, jaka istnieje między formalnem równouprawnieniem wszystkich, a faktyczną nierównością szerokich warstw społecznych pod względem umysłowym, społecznym i ekonomicznym. W wielkiem dziele załatwienia kwestji społecznej w duchu sprawiedliwości i postępu zapomocą trwałych reform społecznych i etycznego odrodzenia ludzkości współdziałać muszą wszystkie czynniki powołane, mianowicie samo społeczeństwo, kościół, szkoła i państwo. Państwo prowadzić może

i powinno politykę socjalną nietylko pośrednio zapomocą reform prawodawczych, ale i bezpośrednio przez stwarzanie i popieranie instytucji publicznych ku podźwignięciu warstw upośledzonych i ułatwieniu im warunków bytu i rozwoju. Zadania państwa nie mają na tem polu granic i odbić się muszą także w gospodarstwie skarbowem. Jak więc wogóle skarbowość zajmuje odporne markujące stanowisko wobec nieskończonych potrzeb administracji wewnętrznej, tak i na polu polityki socjalnej naczelne zasady skarbowe i elastyczność dochodu państwa są miara bezpośredniej jego interwencji. Skarbowość jednak ma bezpośredni w tem interes, aby polityka społeczna państwa była jak najskuteczniejsza. Utrzymanie bowiem spokoju w państwie i ochrona stanu ekonomicznego szerokich warstw jest dla skarbowości rękojmią trwałości i ciągłego wzrostu dochodów. Wydatki skarbowe na cele społeczne, jeżeli są łożone w sposób przezorny i oszczędny, mogą się odwzajemnić skarbowości korzyścią społeczną, przerastającą wysokość ofiar skarbowych. Dlatego nauka skarbowości widzi w rozumnej polityce społecznej, urzeczywistniającej wymogi sprawiedliwości społecznej, działalność państwa zgodną z jej naczelnemi zasadami.

Już wszelkie urządzenia demokratyczne, n. p. bezpłatny wymiar sprawiedliwości, bezpłatna nauka publiczna, komunikacje drogowe i wodne, szpitale publiczne, wodociągi, kąpiele, ogrody i inne zakłady dobra ogólnego, utrzymywane z funduszów publicznych, bądź państwowych, bądź samorządowych, spełniają swą misję społeczną na rzecz szerokich warstw niezamożnych, są więc zarazem wyrazem polityki społecznej państwa nowożytnego. Oprócz tego państwa, kraje i gminy starają się poprzeć zadania polityki społecznej i złagodzić kwestję społeczną, częścią przez stworzenie pewnych instytucji kosztem publicznym, częścia zaś przez postępowe reformy w duchu społecznym. Należą tu w szczególności:

a) Reforma opieki nad ubogimi w duchu nowożytnym. W nowszej dobie dziejowej uznano, że dobroczynność, nie ujęta w organizację publiczną, pozostawiona inicjatywie prywatnej i opiece Kościoła,[1]) prowadzi raczej do demoralizacji i rozwielmożnienia się żebractwa. Obowiązek opieki nad ubogimi przeszedł na gminy i na państwo, a w rozwoju publicznej organizacji dobro-

[1]) Ob moją „Ekonomikę społeczną“, Lwow 1905 I str 184.

czynności epokową stała się ustawa królowej Elżbiety w Anglji z roku 1601, która nałożyła na ubogich obowiązek pracy, a na gminy parafialne obowiązek dostarczenia pracy ubogim członkom. Obowiązkowi takiemu nie mogą sprostać poszczególne gminy, wskutek czego w naturalnym rozwoju organizacja dobroczynności publicznej musiała rozszerzyć się na większe okręgi i na całe państwo. Taki zwrot w organizacji dobroczynności publicznej nadał opiece nad ubogimi odmienną, nowożytną cechę opieki nad niezdolnymi do pracy i nad obywatelami, nie znajdującymi zajęcia W państwach więc, w których zwrot taki się zarysował, nabiera opieka nad ubogimi charakteru nowożytnej polityki społecznej. W Anglji powstała w 19. wieku szeroka organizacja dobroczynności publicznej pod naczelnem kierownictwem państwa, oparta na osobnych podatkach.[1]) W uzupełnieniu tej organizacji wprowadziła Anglja za przewodem Nowej Zelandji (w r. 1898) i innych państw Związku australskiego ustawę z 1 sierpnia 1908 (Old age pension Act), zapewniając począwszy od 1 stycznia 1909 każdemu obywatelowi kraju, mającemu powyżej 70 lat wieku, z państwowych funduszów rentę tygodniową w kwocie najwyżej 5, obecnie 10 szylingów. Początkowo przewidywano wydatek z tego tytułu na 9 miljonów Ł. rocznie, faktycznie wydatek okazał się znacznie większym po wojnie i dosięgnął 27 miljonów Ł.[2]) Emeryturę dla starców utrzymano w mocy w W. Brytanji ustawą z r. 1919 i podniesiono do 10 szylingów tygodniowo mimo wprowadzenia ubezpieczenia społecznego dla inwalidów. Z chwilą osiągnięcia 70 roku życia w W. Brytanji, a 65 roku życia w Australji, renta inwalidzka gaśnie, a w jej miejsce wchodzi emerytura starości. We Francji i Belgji były już w r. 1850 stworzone ogólne kasy rent na starość pod gwarancją państwową, a rozwinęły się od czasu, gdy państwo rozpoczęło udzielać zasiłków stowarzyszeniom, które swoich członków ubezpieczały. Nadto w r. 1905 ustawa francuska wprowadziła obowiązkową organizację publiczną wspaicia bied-

---

[1]) W r 1922/3 wydatki samorządowe w Anglji i Szkocji wynosiły ogółem 176,543 000 Ł (4 412 miljonów złotych), w tem dla ubogich 40,378 000 Ł (1 010 miljonów zł) Ogółem wszystkie wydatki z tytułu „Poor Law“ pod zarządem ministra zdrowia w Anglji i Szkocji wynosiły 46,845 586 Ł, a liczba ubogich w r 1922 wzrosła do cyfry 1,493.066 w samej Anglji z Walją (Statesman'syear Book for 1924)

[2]) W r 1921/2 preliminowano 26,150 000 Ł, na r 1923/4 23,200.000 Ł.

nych starców wspólnym kosztem państwa i związków samorządowych.

b) Ubezpieczenie społeczne przy udziale finansowym państwa. W teorji jest rzeczą sporną, czy finansowy udział państwa w ubezpieczeniach społecznych (od choroby, wypadków, starości, niezdolności do pracy, od śmierci przedwczesnej, od braku zarobku) jest ze stanowiska państwa i gospodarstwa narodowego uzasadniony i czy udział ten jest społecznie korzystny. Można nie bez słuszności wychodzić z założenia, że każdy przedsiębiorca, zatrudniający robotników, powinien w przychodzie przedsiębiorstwa znaleść pokrycie wszystkich kosztów produkcji i że do tych kosztów należą także wydatki, potrzebne na ubezpieczenie robotników i zapewnienie im spokojnej starości, a rodzinie ich niezbędnego zaopatrzenia. Względy powyższe nabierają szczególnego znaczenia w krajach o przeważającej drobnej produkcji rolnej i rękodzielniczej, w których większość pracowników samoistnych, rolników, rzemieślników i kupców nie znajduje się w lepszem i pewniejszem położeniu ekonomicznem, niż robotnicy w przedsiębiorstwach i może podnosić z równą słusznością żądanie do finansowego udziału państwa w ich ubezpieczeniu, jak robotnicy u przedsiębiorcy. W praktyce jednak, zwłaszcza po wojnie światowej, sprawa pomocy finansowej państwa dla ubezpieczeń społecznych została na ich rzecz przesądzoną w całym szeregu państw europejskich i oczekuje ostatecznego ustalenia w drodze międzynarodowej przy pomocy międzynarodowej organizacji pracy, stworzonej przez Traktat Wersalski (Część XIII. traktatu).[1]) W każdym razie państwu zależyć musi na tem, aby ubezpieczenie społeczne jak najwszechstronniejsze w całym kraju istniało, ponieważ jest ono podstawą pokoju społecznego, zdrowia i zadowolenia obywateli. Słusznie więc państwa zawierające Traktat wersalski poświęciły tej sprawie szczególną uwagę, a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 102 postanowiła, że „każdy obywatel ma prawo do opieki państwa nad jego pracą, a w razie braku pracy, choroby, nieszczęśliwego wypadku i niedołęstwa, do ubez-

[1]) W r 1925 konferencja ogolna tej organizacji będzie poświęcona sprawie ustawodawstwa społecznego i finansowego udziału państwa Ob. o tej kwestji I Ferdinand Dreyfus, Les régimes financiers de l'assurance sociale, w Revue internationale du Travail, Octobre 1924 i Hubert Kordisch, Les ressources financiéres de l'assurance sociale, tamże, Decembre 1924

pieczenia społecznego, które ustali osobna ustawa". Faktycznie dzisiaj wszystkie państwa Zachodniej i Środkowej Europy, nie wyłączając państw po wojnie powstałych: Polski, Czechosłowacji i Jugosławji (Serbów, Chorwatów i Słoweńców) popierają finansowo ubezpieczenie społeczne.

W. Brytanja oprócz wspomnianych wyżej ustaw ubogich i emerytur dla starcow, ma ubezpieczenie na wypadek choroby i niezdolności do pracy w zarzadzie ministerstwa zdrowia (National Health insurance Acts 1911—1923), na mocy którego środki dla zabezpieczenia chorych i inwalidów daje państwo w $^2/_9$ częściach, a pracodawcy i pracownicy w $^7/_9$ częściach; [1]) oraz ubezpieczenie od bezrobocia w zarzadzie ministerstwa pracy (Unemployent Act 1920—23,[2]) do którego państwo dopłaca niemal na równi z pracownikami i pracodawcami.

Francja miała już od r. 1850 dobrowolne ubezpieczenie na starość, o czem wyżej wspomnieliśmy. Obowiązkowe ubezpieczenie na starość i niezdolność do pracy wprowadziła ustawa z 5 kwietnia 1910 (loi sur les retraites ouvrières et paysannes), zmieniona w r. 1918 i 1921. Państwo dodaje do każdej renty 100 franków i dodatki dla dzieci. Dalsza reforma ustawy jest w toku. Podobne obowiązkowe ubezpieczenie wprowadziła we Włoszech ustawa z 21 kwietnia 1919; państwo dodaje do każdej renty 100 lirów.

W Niemczech i Austrji wprowadzono w okresie 1883—7 r. ustawy o Kasach chorych i ubezpieczeniu od wypadków, oparte na wkładkach pracodawców i pracowników bez finansowego udziału państwa. Ale w r. 1889 uchwalono w Niemczech ustawę o obowiązkowem ubezpieczeniu na starość i niezdolność do pracy z udziałem państwa w kwocie 50 marek do każdej renty starości i inwalidzkiej. W r. 1911 ujęto w jedną ustawę „Reichsversicherungsordnung" z 19 lipca 1911 cały system ubezpieczenia społecznego, dodając doń ubezpieczenie pozostałych wdów i sierót. Po wojnie i uregulowaniu waluty ustalono ustawą z 31 lipca 1924 do-

---

[1]) W r 1923 liczba ubezpieczonych w tym dziale wynosiła w Anglji i Walji $13^1/_2$ miljonow, w Szkocji 1 7 miljonów osób Wydatki min zdrowia na r 1924/5 preliminowano w sumie 21,985 000 Ł

[2]) W r 1922/3 ogólna ilość ubezpieczonych w W Brytanji od bezrobocia wynosiła 11,500 000, ogólny wydatek funduszów bezrobocia wynosił 46,205 000 Ł, (1 155 miljonow złotych), w czem uczestniczyło państwo w kwocie 12,106 000 Ł, pracodawcy w kwocie 17,664 000 Ł, inne źródła 478 000 Ł (Statesman's Year-Book for 1924)

płaty państwa na 48 marek złotych do renty starości i inwalidzkiej i 24 marek dla wdowy.[1])

W Belgji ustawa z 10 grudnia 1924 wprowadziła ubezpieczenie na starość i przedwczesną śmierć, zapewniając starcom od 65 r. życia rentę do wysokości 720 franków przy udziale państwa do sumy 240 franków, nadto rentę dla wdów i sierót nieletnich.

Czechosłowacja uchwaliła ustawę z 9 października 1924 o ubezpieczeniu od choroby, niezdolności do pracy i starości z udziałem państwa do renty starości, inwalidzkiej, wdów i sierót, także Jugosławia w ustawie z 14 maja 1922, Szwecja w ustawach z r. 1913 i 1915 zapewniły zasiłki dla ubezpieczonych.

Za przykładem W. Brytanji zdobywa sobie uprawnienie także ubezpieczenie obowiązkowe od bezrobocia przy udziale skarbu państwa. Ubezpieczenie to wprowadziła Austrja i Polska, niektóre zaś państwa, mianowicie Włochy, świeżo Szwajcarja, (uchwałą Zgromadzenia federalnego z 17 października 1924) zapewniły zasiłki kasom publicznym i prywatnym, organizującym to ubezpieczenie.

Polska odziedziczyła w b. dzielnicy pruskiej ubezpieczenie społeczne od choroby, wypadków, starości i niezdolności do pracy, z udziałem finansowym państwa, które w tej dzielnicy nadal obowiązuje ze zmianami uchwalonemi przez Sejm polski i autonomiczny Sejm śląski, w b. dzielnicy austrjackiej zaś obowiązkowe Kasy chorych i ubezpieczenie od wypadków, bez finansowego udziału państwa. Jednolita dla całej Polski ustawa z 19 maja 1920 o obowiazkowem ubezpieczeniu na wypadek choroby nie wprowadza również dopłat ze skarbu państwowego. Natomiast ustawa z dnia 18 lipca 1924 o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia, tworzy przy ministerstwie pracy i opieki społecznej „fundusz bezrobocia", który czerpie dochody także z dopłat skarbu państwa (art. 6), które wynoszą 50% kwoty, należnej temu funduszowi tytułem wkładek zakładów pracy, obowiązanych do zabezpieczenia robotników na wypadek bezrobocia. Z kwoty tej Rada ministrów

---

[1]) W r 1919 wypłacono ogółem 465,614.199 marek tytułem rent starości i inwalidzkich, udział państwa wynosił 96,241.904 marek nie licząc udziału samorządów. Otto Kahl, Handworterbuch der Staatswissenschaften, wyd 4-te „Invalidenversicherung"

może najwyżej połową obciążyć gminy miejskie i wiejskie, posiadające większe zakłady górnicze i przemysłowe. (art. 8).[1])

Niezależnie od udziału finansowego z tytułu swoich obowiązków społecznych państwo ponosi także bezpośrednio ciężary polityki społecznej jako wielki przedsiębiorca (kolei żelaznych, poczt, telegrafów i telefonów, monopolu tytoniu, spirytusu, soli, zapałek, właściciel majątków i kopalń państwowych, fabryk przemysłu wojennego itd.). Ubezpieczenia społeczne przyczyniają się do zwiększenia kosztów produkcji i zarządu przedsiębiorstw, osłabiają ich zdolność konkurencyjną, wywołują nieraz konieczność przerzucenia ich w całości lub w części na cenę towarów lub obniżenia dochodów skarbowych. Tutaj państwo dla dobra ogólnego przyjąć musi te same następstwa ekonomiczne, jakie w drodze przymusowej spadają na przedsiębiorstwa prywatne.

c) W o j n a ś w i a t o w a i j e j o f i a r y, przekraczające dotychczasowe doświadczenia, włożyły na państwa obowiązki zaopatrzenia inwalidów wojennych i ich rodzin poza zwyczajnem ustawodawstwem społecznem. Państwo, spełniając ten obowiązek moralny i społeczny w czasie dla narodu krytycznym, bo w okresie trudnej i kosztownej odbudowy po niezmiernych zniszczeniach wojennych, składa dowód, że przed wyższym obowiązkiem i głosem sumienia narodowego, umilknąć muszą nawet najpilniejsze potrzeby i względy skarbowe. Bogata W. Brytanja mogła z tego tytułu zdobyć się na wydatek, dosięgający połowy jej budżetu przedwojennego.[2]) Budżet Rzeczypospolitej Polskiej na r. 1925 przewiduje wydatek na renty inwalidzkie w kwocie 63 miljonów złotych, oprócz wydatków na szpitale, domy, internaty, szkoły, osady i zasiłki dla inwalidów. Do tej kategorji należą także wydatki na pomoc dla uchodźców wojennych, powracających do Ojczyzny, dla optantów z Niemiec i Rosji i innych ofiar wojny.

d) Wielkie r e f o r m y s p o ł e c z n e nie mogą być przeprowadzone w drodze pokojowej, nie rewolucyjnej, bez wydatnej pomocy państwa, moralnej i materialnej. W szczególności reforma agrarna, zmierzająca do wyposażenia ludności małorolnej i robotniczej w ziemię i do przesiedlenia tej ludności z okolic gęsto

---

[1]) Budżet państwowy na rok 1925 przewiduje udział skarbu z tego tytułu w kwocie 6 miljonów złotych, uwzględniając 1,300 000 ubezpieczonych robotników i udział samorządów w tych dopłatach

[2]) Emerytury wojenne W Brytanji w r. 1922/3 wynosiły 85,400 000 Ł.

zaludnionych o ziemi rozdrobnionej do okolic mało zaludnionych, nie może osiągnąć dodatnich wyników, jeżeli skarbowość państwa jest za słabą, aby mogła bądź w drodze bezpośrednich zasiłków i kredytu, bądź w drodze emisji i korzystnej sprzedaży długoterminowych obligów przyjść ludności z pomocą nietylko w zakupnie ziemi, ale także w przewozie swoich ruchomości, w budowie koniecznych zabudowań, w zakupnie inwentarza żywego i martwego, w uprawie i zasianiu nabytej ziemi. W Polsce twórcy ustawy o reformie rolnej z dnia 15 lipca 1920 r. (poz. 462 Dz. U.) nie brali w rachubę tych trudności i stanu państwowego skarbu i kredytu, łudząc się nadzieją, że hasło „wywłaszczenia" zastąpi inne braki. Z tego powodu reforma rolna postępuje żółwim krokiem,[1]) niemniej likwidacja serwitutów w b zaborze rosyjskim, akcja osadnictwa wojskowego i akcja scalania gruntów (ustawa z 31 lipca 1923).

e) Nakoniec polityka społeczna wpływa w państwach nowozytnych wybitnie na r e f o r m y s k a r b o w e tak w dziedzinie wydatków, jak dochodów skarbowych. W zakresie wydatków skarbowych doznaje zasada gospodarności i oszczędności w interesie społecznym ograniczeń celem popierania słabszych wytwórców, spółdzielni, warstwy drobnych rolników i rzemieślników, zapomocą zamówień i dostaw państwowych, kredytu, wystaw, nie mniej robotników w zakładach i przedsiębiorstwach państwowych zapomocą budowy domów robotniczych, szpitali, urządzeń zdrowotnych, zasiłków i kredytu dla spółdzielni itp. W zakresie dochodów istnieje w niektórych państwach pod wpływem doktryny socjalistycznej silny prąd ku obejmowaniu przez państwo przedsiębiorstw wytwórczych przemysłowych, ku monopolom podatkowym, ku systemowi reglamentacji produkcji krajowej, odbijający się zazwyczaj niekorzystnie na skarbowości i na zdolności konkurencyjnej krajowej wytwórczości. W dziedzinie podatkowej wymogi polityki społecznej osiągnęły powszechnie reformę w systemie podatków konsumcyjnych przez stopniowe uchylenie podatków konsumcyjnych dawniej rozpowszechnionych od nie-

[1]) Budżet na r. 1925 przewiduje wydatek państwa na cele wykonania reformy rolnej w kwocie 31,200.000 zł. w tem na pomoc kredytową dla osadników 12,800 000 zł, na zakupno ziemi 15 miljonów, na osadnictwo wojskowe 3,400 000 zł, oprócz zwyczajnych kosztów urzędów ziemskich w kwocie 4,948 985 zł

zbędnego spożycia, n. p. od mąki, zboża, drzewa, węgla, mięsa, w wielu państwach też od soli, przeniesienie części ciężarów podatkowych na podatki od wyższych dochodów, majątków, spadków i uwzględnienie w systemie podatków dochodów i majątków nieznacznych, niezbędnych do pracy i życia rodziny, przez uwolnienie ich w zupełności od podatków [1]) lub obłożenie znacznie niższą stopą podatkową i zastosowanie ulg dla liczniejszej rodziny, dla niezdolnych do pracy i innych przyczyn na względy zasługujących.

Niektórzy autorzy idąc za doktryną socjalistyczną posuwają się za daleko w wyznaczaniu polityce społecznej przewodniej roli w skarbowości. Zdaniem ich (Adolf Wagner) skarbowość może dążyć bezpośrednio do sprowadzenia sprawiedliwego rozdziału dochodów i majątków w społeczeństwie. Z zasady takiej możnaby wysnuć wniosek, że państwo mogłoby na drodze wysokiego opodatkowania pozbawić posiadania jednych na rzecz drugich i w ten sposób wyrównywać dochody i majątki. Zasada taka byłaby sprzeczną z podstawą państwa i gospodarstwa społecznego, własnością i wolnością, z systemem równouprawnienia wszystkich warstw i zawodów i obowiązkiem państwa ochrony i popierania indywidualnej przedsiębiorczości. Polityka społeczna musi się liczyć z podstawowemi zasadami prawa, porządku i pracy społecznej i nie może poza nie wykraczać, jeżeli nie ma się przeobrazić w program socjalistyczny i komunistyczny.

W ogólności polityka skarbowa unikać musi wszelkiej jednostronności i przesady, niezgodnej z zasadniczemi podstawami ustroju państwa i gospodarstwa społecznego. Usiłowanie nadużywania skarbowości dla realizowania pewnych celów postronnych, n. p. reformy własności ziemskiej przez przesadne obciążenie większych obszarów ziemi, zniszczenia kapitalistów przez wysokie podatki majątkowe i dochodowe, rozbicia rodziny przez nakładanie na jej członków podatków dochodowych i spadkowych, przez krępowanie inicjatywy i przedsiębiorczości prywatnej fiskalnymi hamulcami i monopolami, wychodzi na szkodę całego narodu, przez rozluźnianie spoistości życia narodowego i gospodarczego, osłabienie sił produkcyjnych i zarobkowości i podkopywanie poczucia prawa i odpowiedzialności, na którem spoczywa nowożytne, demokratyczne państwo.

---

[1]) T. zw. minimum egzystencji. O tem bliżej w nauce o podatkach.

VIII. TEORJA, PRAWO I PRAKTYKA W SKARBOWOŚCI.

Z pojęcia nauki skarbowości wynika ścisły jej związek z prawem skarbowem i faktycznym ustrojem skarbowym państw nowożytnych. Prawo skarbowe i faktyczne urządzenia skarbowe są dla teorji skarbowej materjałem, którego analizą i syntezą ma zająć się, który winna uporządkować wedle ogólnych, typowych znamion, ująć w system naukowy i ocenić krytycznie na podstawie naczelnych zasad nowożytnej skarbowości. Teorja skarbowa nie może gubić się w abstrakcjach, stawiać wymagań bezwzględnych, a to tem więcej, że w ogóle nie ma i d e a l n y c h urządzeń skarbowych, gdyż wszelkie ciężary publiczne są jako takie ograniczeniem własności i hamulcem samodzielności obywateli. W ogóle złudnem jest mniemanie, jakoby można było wymyśleć jakąś idealną teorję skarbowości: najidealniejszą bowiem teorją dla społeczeństwa byłaby taka nauka, któraby wykluczała ciężary publiczne, czyli była negacją samej skarbowości publicznej — ale taka teorja nie miałaby wartości praktycznej wobec doniosłych i coraz szerszych potrzeb publicznych, które wymagają materjalnej pomocy od społeczeństwa. Wszelkie urządzenia skarbowe zatem mają tylko w z g l ę d n e uzasadnienie w danych potrzebach publicznych i stosunkach społecznych. W historycznie rozwiniętem prawodawstwie skarbowem znajduje teorja często wskazówkę odrębnych potrzeb i właściwości pewnej skarbowości, które muszą być zachowane i uszanowane. Pomimo bowiem typowego podobieństwa skarbowości państw nowożytnych, istnieją w jej ogólnej organizacji tudzież w urządzeniach skarbowych poszczególnych, często znaczne, zasadnicze różnice. Różnice te nie są dowolne, ani przypadkowe, lecz płyną bądź z odmiennych stosunków przyrodzonych, jak ziemi, położenia, klimatu, bądź z odmiennej natury i zwyczajów narodu, bądź z innego charakteru gospodarstwa społecznego, lub wogóle z różnego pierwiastku i rozwoju dziejowego. One to zmieniają w wielu kierunkach naturę państw i ich gospodarstwa, one wytwarzają i podtrzymują odmienne prawodawstwo, źródło nowych różnic i organizacji, i dlatego w teorji nie mogą być pominięte.

Różnice te sprawiają, że z a k r e s potrzeb i działania państwa nie jest po dziś dzień ani w teorji ani w praktyce ustalony i z tego powodu nawet nauki państwowe i społeczne w poszczególnych krajach mają niejako n a r o d o w y charakter, że

podział zadań publicznych między samo państwo a samorząd, nie jest jednolitym, przez co zmienia się natura i zakres skarbowości samorządu, że wszelkie zasady i plany reform skarbowych liczyć się muszą stanowczo także z tym faktem, iż gospodarstwo skarbowe takie, jakiem jest, jest niezmiernie ważnem ogniwem gospodarstwa społecznego, potężnym czynnikiem w systemie produkcji i konsumcji, w ustaleniu się wartości ziemi, towarów i wszelkich kapitałów wogóle, w układzie i rozdziale dochodu społecznego. Bezwzględne stosowanie abstrakcyjnych zasad w skarbowości mogłoby zadać dotkliwe rany ustalonemu porządkowi rzeczy i wszelkim reformom nadać cechę dowolnych i krzywdzących całe społeczeństwo eksperymentów.

Nawet poszczególne urządzenia skarbowe są w każdem państwie owocem długiego procesu historycznego i przedstawiają w zasadach i szczegółach wielka rozmaitość. Okoliczność ta utrudnia teorji krytyczna analizę instytucji skarbowych. Ztąd pochodzi, że już systematyczne ułożenie źródeł przychodów publicznych napotyka trudności i nie jest jednolite, zgoła zaś szczegółowy podział przychodów i ustalenie pojęcia rozmaitych podatków nie mogą się oprzeć na żadnym istniejącym w praktyce systemie, dla ich wielkiej rozmaitości.

Pomimo wszystkie tę względy, które teorja uszanować musi, nie może nauka skarbowa cofnąć się przed wykazaniem potrzeby reform skarbowych i wskazaniem dróg i kierunków do reform wiodących. Do takiej czynnej roli jest nauka dzisiaj bardziej niż kiedykolwiek powołaną, ponieważ dzisiejsze gospodarstwo skarbowe, jako płód historyczny rozmaitych idei, stosunków i walk klasowych, nie jest wyrazem tych idei i zasad, jakie przedstawia państwo nowożytne. Rzeczą więc teorji skarbowej jest wykazanie sprzeczności, jaka zachodzi między gospodarstwem skarbowem a naczelnemi jego zasadami i przywrócenie niezbędnej między niemi harmonji w duchu postępowym, demokratycznym.

O praktyce skarbowej mówimy nietylko w znaczeniu pozytywnego prawodawstwa skarbowego, ale także w znaczeniu wykonywania prawa przez organa skarbowe. Wykonanie ustaw bowiem może nieraz złagodzić ich wady, jeżeli liczy się z duchem czasu i sprawiedliwością społeczną, może jednak wypaczyć najlepsze intencje prawodawcy, jeżeli jest nierozumne lub

tendencyjne. Szczególnie na polu skarbowości wiele grzeszono i grzeszy się po dziś dzień w praktyce pod pozorem interesu państwowego. Na tem polu rozplenił się bujnie nierozumny frazes o „szarej teorji", a stronnicze wykonywanie przepisów skarbowych wyrodziło się w systematyczne krzywdzenie społeczeństwa, mianowicie tych warstw, które same nie mogą lub nie umieją się bronić.

Takie systematyczne stronnicze interpretowanie i wykonywanie ustaw skarbowych przez organy skarbowe nazywamy fiskalizmem. Fiskalizm w państwie prawnem sprzeciwia się zasadom prawno-państwowym i przedstawia się jako karygodne nadużycie władzy. Fiskalizm nie przynosi też skarbowi państwa trwałej korzyści, albowiem zmusza społeczeństwo do obrony zapomocą mylnych zeznań dochodów, zatajeń, przemytnictwa i defraudacji podatkowych, szerzy zatem i wychowuje t. zw. niemoralność podatkową, która odbija się najszkodliwiej i trwale na skarbie państwowym. Praktyka skarbowa zatem powinna sprawiedliwem wykonywaniem ustaw budzić i podnosić zaufanie społeczeństwa do państwa i prawa, zamiast je naruszać.

IX. METODA I SYSTEM NAUKI SKARBOWOŚCI.

Nauka skarbowości musi się przedewszystkiem zająć przedstawieniem typowych urządzeń skarbowości nowożytnej na podstawie stanu faktycznego. W tym celu grupuje nauka potrzeby publiczne a zarazem skarbowe państwa dzisiejszego i znane typowe dochody skarbowe tudzież urządzenia, mające na celu utrzymać ład i kontrolę w gospodarstwie skarbowem. To zadanie swe wypełnić może nauka tylko metodą indukcyjną i porównawczą, przez bezpośrednie badanie istniejących urządzeń skarbowych i wyszukiwanie w nich cech ogólnych, typowych. W badaniu tem dzielnym środkiem pomocniczym jest historja skarbowości ludów poszczególnych tudzież statystyka stosunków skarbowych.

Naczelne zasady skarbowe, płynące z panującej idei państwowej, z ustroju gospodarczego i wymogów etyki czerpie nauka skarbowości z góry w drodze dedukcji. Wszelako zastosowanie tych zasad w praktyce, celem przeprowadzenia reform w skarbowości, wymaga często nagięcia się do rzeczywistego

życia skarbowego i społecznego, do naturalnych i historycznych warunków, jakie je wytworzyły.

Ze względu na doniosłe znaczenie historycznego rozwoju dla zrozumienia dzisiejszego stanu skarbowości i nauki skarbowej wyprzedzamy wykład systematyczny nauki treściwą historją gospodarstwa skarbowego i literatury skarbowej. Wykład systematyczny rozpoczynamy od budżetu, dającego pogląd na cały mechanizm skarbowości nowożytnej, przechodzimy następnie do nauki o potrzebach skarbowych, dalej o dochodach i o długach skarbowych, uwzględniając w pierwszym rzędzie ustrój skarbowy Polski.

CZĘŚĆ PIERWSZA.

HISTORJA SKARBOWOŚCI I LITERATURY SKARBOWEJ.

DZIAŁ PIERWSZY

HISTORJA GOSPODARSTWA SKARBOWEGO.

Gospodarstwo skarbowe, podobnie jak państwo i gospodarstwo społeczne, jest wytworem historycznym stosunków politycznych i ekonomicznych w narodzie. Ztąd też historję gospodarstwa skarbowego poszczególnych ludów zrozumieć można tylko na tle równoczesnych stosunków i przeobrażeń politycznych i ekonomicznych.

W niniejszym zarysie pragniemy dać pogląd na rozwój typowych urządzeń skarbowych w klasycznej starożytności, wiekach średnich i czasach nowszych, szczególnie urządzeń takich, na których kształtowała się skarbowość nowożytna.

A) SKARBOWOŚĆ GRECJI I RZYMU.

Wieki starożytne obejmują dzieje licznych ludów i rozmaitych organizmów politycznych: patrjarchalnych, absolutnych, teokratycznych, arystokratycznych i demokratycznych. Skarbowość starożytnego Wschodu, Persji, Babilonu, Egiptu, opierała się w czasie ich historycznej świetności na ucisku i wyzyskiwaniu poddanych i ludów podbitych przez despotycznych panujących, ich urzędników i uprzywilejowane kasty. Podstawami jej są wyobrażenia o zwierzchniej własności bóstwa, króla lub klas uprzywilejowanych nad całą ziemią i wybieranie z tego tytułu pewnej części

z wszelkiej produkcji surowej, zazwyczaj dziesięciny;[1]) dalej robocizny przymusowe przy uprawie roli i wznoszeniu pomnikowych budowli, nakoniec daniny i haracze ludów podbitych.[2])

Większe znaczenie ma dla nas skarbowość obu państw klasycznej starożytności, Grecji i Rzymu, ponieważ historyczna i cywilizacyjna ciągłość, jaka łączy świat nowożytny z dziejami narodu greckiego i rzymskiego, zachowała także na polu skarbowem wiele śladów, a nawet pomników urządzeń starożytnych. Wszelako skarbowość starożytna nie ma i nie może mieć dla nas takiej doniosłości, jak pomniki starożytnej literatury, sztuki, lub instytucje prawno-prywatne; skarbowość ta bowiem odznacza się zasadniczymi rysami, niezgodnymi z pojęciami i cywilizacją nowożytną, z powodu odrębnych właściwości zarówno starożytnej organizacji ekonomiczno-społecznej, jak idei państwowej i zwyczajowego prawa międzynarodowego.

Mówiąc o skarbowości Grecji i Rzymu mamy na myśli głównie czasy t. zw. klasyczne, okres najwyższego ich rozwoju. Jak wszystkie ludy bowiem, także narody Grecji i Rzymu miały swoje dzieje „pierwotne“ i swoje wieki „średnie“, w których wytworzyły się duchowe i materjalne podwaliny ich przyszłej wielkości.[3])

Ustrój społeczny i ekonomiczny klasycznej starożytności opiera się już w swej organizacji wewnętrznej na uświęconej przez zwyczaj i prawnie uznanej idei podboju, przemocy i wyzysku. Podmiotami wszelkich praw i stosunków gospodarczych są tylko wolni obywatele; natomiast liczniejsi od nich niewolnicy są przedmiotami prawnymi, wytworami, przeznaczonymi do służby

---

[1]) Na uwagę atoli zasługuje, że w Egipcie już za Faraonów istniał kataster gruntowy, t j spis gruntow, celem opodatkowania Za Ptolomeuszow kataster zawierał nie tylko pomiar gruntow, ale zarazem klasyfikację wedle rol, winnic, ogrodow i ziemi nieuprawnej Kataster ten stał się wzorem katastru rzymskiego za cesarstwa Por Marquardt: „Romische Staatsverwaltung“, Leipzig 1876, II, str 188

[2]) Por Oczapowski: „Zarysy skarbowości ludow starożytnych“ w Ekonomiście warszaw 1866 II, Reynier: „Economie publique et rurale des Perses etc“, Genes 1819—24; du Mesnil-Marigny: „Histoire de l'economie politique“, Paris 1873, w dwoch tomach; Masao Kambe: „Die Entwicklung des japanischen Steuerwesens vom Altertum bis zur Gegenwart“, Finanz-Archiv 1906, str 1—45

[3]) Por Ed Meyer: „Griechische Finanzen“ w Handwort. der Staatswiss W 2 wyd III, str 937

i zaspakajania potrzeb swych panów i właścicieli. Nietylko prosta praca fizyczna, ale i zajęcia wyższe, tak techniczne jak wyzwolone w gospodarstwach prywatnych tudzież publicznych, spoczywały w rękach niewolników. Kapitał w nich złożony, jako surogat wolnych sił osobistych i pracy, zwalniał wolnych obywateli od potrzeby osobistego udziału w produkcji społecznej. Z tego powodu przez długi czas podział pracy społeczny nie mógł u ludów starożytnych szerszych zapuścić korzeni. Obywatel zamożny starał się o zaspokojenie swych wszystkich potrzeb z własnego gospodarstwa; między swymi niewolnikami miał rolników i rzemieślników, literatów i artystów, nie potrzebował więc wchodzić w stałe stosunki ekonomiczne z innemi gospodarstwami. Obywatel mniej zamożny mniejsze miał potrzeby i wymogi, mógł więc poprzestać na produkcji swej roli i swych niewolników. Nakoniec proletarjusz, nie mający zgoła żadnego majątku, wolał nieraz próżnować i żyć kosztem państwa, niż podejmować trudną i niewdzięczną walkę konkurencyjną z tanią pracą niewolników.

Ztąd to gospodarstwo zamożnych obywateli starożytnych w czasach rozkwitu Grecji i Rzymu jest w znacznej części o d o s o b n i o n e m gospodarstwem,[1]) opartem na własnej produkcji, niezawisłej od systemu obrotowego. W łonie tego gospodarstwa odbywa się rozdział produktów w naturze; ale i po za tem gospodarstwem, o ile odbywa się wymiana kapitałów, wytworów i usług, obrót gospodarczo-społeczny opiera się przeważnie na zamianie naturalnej, a zatem na systemie g o s p o d a r s t w a n a t u r a l n e g o. Gospodarstwo skarbowe jest do czasu wielkich zwycięskich wojen gospodarstwem naturalnem; państwo pobiera swe przychody w przeważnej części w naturze, bądź w produktach, jak zboże, wino, oliwa, bydło, okręty wojenne, bądź w usługach osobistych i rzeczowych, czy budowie dróg, murów, świątyń, okrętów itp. Powoli tylko i stopniowo przeobraża się gospo-

---

[1]) T zw „Oikenwirthschaft“ Por tu szczególnie R o d b e r t u s, „Untersuchungen auf dem Gebiete der Nationalœkonomie des klassischen Altertums“ w Hildebranda „Jahrbucher f Nationalœk u Statistik“ IV. str. 343 sq Przeciw pojmowaniu całego gospodarstwa starożytnych jako zbioru wielkich gospodarstw odosobnionych por słuszne wywody Ed M e y e r a w rozprawie „Die wirtschaftliche Entwickelung des Alterthums“ w Conrada Jahrbucher, IX. 1895, str 696 i n.

darstwo społeczne i skarbowe, zawsze atoli tylko w części,[1]) w gospodarstwo pieniężne, a w tym powolnym procesie ekonomicznym widocznem jest ich wzajemne popieranie się i oddziaływanie.

Z temi własnościami ekonomiczno-społecznemi łączy się starożytna idea państwowa i ustrój prawno-polityczny. Wedle etycznych pojęć starożytnych przeznaczenie człowieka na ziemi urzeczywistnia się w doskonałej organizacji zbiorowego życia w państwie. Państwo ma nieograniczone prawo do ofiar osobistych i majątkowych ze strony obywateli, ale też nawzajem obywatele, poświęcając swe życie, czas i zdolności na rzecz państwa w pokoju i wojnie, są w państwie jedynie uprawnieni i mają ewentualnie prawo do utrzymania z jego majątku i dochodów. Cudzoziemcy nie mają w zasadzie żadnych praw, są tylko tolerowani; nieprzyjaciel pokonany należy wraz z swą własnością do zwycięskiego narodu.[2]) Źródłem takiej idei państwowej i takiego zwyczajowego prawa międzynarodowego był duch zaborów i wyzysku, jaki przenikał całą politykę gospodarczą starożytnych. Ludy podbite popadały w niewolę, ich majątek stawał się majątkiem zwycięzców; wojna miała się sama „wyżywić“ i była środkiem zdobycia nowej potęgi i nowych bogactw. Nic więc dziwnego, że państwo przeniosło punkt ciężkości swej polityki skarbowej poza własne gospodarstwo społeczne,[3]) że nie dbało o wzmocnienie źródeł swych przychodów z własnej produkcji społecznej. Tak w Grecji, jak i w Rzymie, zwycieska wojna przysparza państwu znacznych funduszów, a stałe daniny ludów podbitych i sprzymierzonych stanowią najważniejsze źródło publicznych przychodów.

Z tych przyczyn gospodarstwo skarbowe starożytnych przedstawia typ skarbowości zaborczej, wojowniczej, niezgodnej ani z dzisiejszą ideą państwową, ani z dzisiejszem prawem międzynarodowem. W stosunku do społeczeństwa ograniczają się zadania państwa tylko na obywateli, których znaczna liczba żywi się i używa rozrywek kosztem skarbu publicznego; natomiast niewolnicy

---

[1]) Por. Rodbertus, VIII, str 406 sq; też J Beloch: „Griechische Geschichte“, Strassburg, 1893, I, str 217

[2]) Ztąd godłem własności u Rzymian jest „hasta“ (dzida)

[3]) Uznaje to, lubo nie pochwala tego, Xenofont w swej rozprawie „o dochodach“, cap. I i V.

mają dla skarbowości o tyle znaczenie, że jedni są własnością i kapitałem państwa, inni zaś są częścią majątku obywateli i wraz z innym majątkiem mogą podlegać podatkowi.

Pomimo tylu zasadniczych różnic starożytna skarbowość wytworzyła wiele urządzeń skarbowych, podobnych do dzisiejszych. Dość wspomnieć, że już w starożytności wyrobioną była idea p o d a t k u, jako przymusowego świadczenia na utrzymanie państwa, że spotykamy się w niej z cłami granicznemi, podatkami majątkowymi i od obrotu towarów i kapitałów, podobnymi do urządzeń naszych. Tylko z myśla stałego podatku osobistego nie mogli sie pogodzić obywatele starożytności klasycznej, uważając podatek taki za znamię niewoli, za niezgodny z pełnią praw obywatelskich.

Pierwotne zawiązki polityczne i społeczne Grecji i Rzymu nie są dokładnie znane; prawdopodobnie opierały się one w całości lub części na ustroju komunistycznym,[1]) z którego powoli wydzieliła się odrębna własność i sfera działalności prywatnej. W pierwszych czasach historycznych miast greckich i rzeczypospolitej rzymskiej gospodarstwo skarbowe jest niemal wyłącznie gospodarstwem naturalnem. Zadania państwa spełniane są w naturze przez usługi osobiste i świadczenia obywateli; wydatki skarbowe po pokryciu kosztów zgromadzeń narodowych, sądownictwa, policji, uroczystości i ofiar, idą przeważnie na fortyfikacje i inne budowle publiczne, w Rzymie zaś także na kult bogów, który w Grecji należy do poszczególnych świątyń, mających własne fundusze i dochody. Przychody zwyczajne państwa płyną głównie z publicznego majątku ziemskiego.[2]) Wcześnie jednakowoż zarówno Grecja, jak i Rzym uznają potrzebę przymusowych świadczeń na rzecz państwa w chwilach dla państwa krytycznych lub ważnych dla jego rozwoju; wprawdzie osobistych zwyczajnych podatków nie wprowadzają, ale znają nadzwyczajne podatki osobiste i m a j ą t k o w e na wojnę i na niezwykłe potrzeby państwa. Jeżeli zachodzi potrzeba wydatków nadzwyczajnych, szczególnie

---

[1]) Por R P o h l m a n n: „Geschichte des antiken Kommunismus und Socialismus“, Munchen 1893, I, str 3 sq; M o m m s e n: „Historja rzymska“ w tłum Warszawa 1880, I, str 29 sq

[2]) Por o tem B o c k h: „Die Staatshaushaltung der Athener“, wyd. 3, Berlin 1886, I, str 251 sq; M a r q u a r d t, II, 76 sq i 85 sq

w czasie wojny, państwo, a względnie miasto zwraca się do swoich obywateli o datki (eisfora), rozdzielane prawdopodobnie dawniej równo na wszystkich, później zaś klasyfikowane wedle majątku. To przesuwanie ciężarów na zamożnych obywateli było wyrazem tak wzrostu bogactw i nierówności ekonomicznej, jak demokratycznej tendencji państw greckich.

Takim nadzwyczajnym podatkiem majątkowym był podatek a t e ń s k i (zwany eisfora), przypisywany prawodawstwu Solona. Solon podzielił Ateńczyków na 4 klasy wedle wysokości oszacowanego mienia w kapitale i intratach i nałożył na pierwsze trzy zamożniejsze klasy na wypadek nadzwyczajnej potrzeby podatek majątkowy; podatek miał wynosić *2%* od oszacowanego mienia intratnego,[1]) i to w pierwszej klasie od całego mienia, dającego intraty, w klasie drugiej, mniej zamożnej, od $^5/_6$ części, w klasie trzeciej od $^5/_9$ wartości mienia.[2]) Szacunek mienia, zarówno nieruchomego, jak ruchomego, sporządzali prawdopodobnie sami obywatele opodatkowani.[3]) Wedle Tucidides a wprowadzono w życie podatek wojenny po raz pierwszy podczas oblężenia miasta Mitylene w 88. olimpiadzie; na tym podatku zresztą nie ograniczały się świadczenia klas zamożniejszych, albowiem najuciążliwszemi dla nich były świadczenia na rzecz państwa, t. zw. leiturgie, n. p. na urządzenie uroczystości publicznych i na okręty wojenne.

Podobnie i w R z y m i e w nagłej potrzebie nakładano na obywateli już za królestwa nadzwyczajny podatek majątkowy zwany „t r i b u t u m c i v i u m r o m a n o r u m“, uregulowany przez Serviusa wedle szacunku majątkowego, t. j. ziemi, budynków, niewolników, inwentarza gospodarczego i gotówki;[4]) szacunek ten podlegał co 5 lat rewizji (l u s t r u m). Stopa podatku była zmienną; przytem mieli cenzorowie o tyle władzę arbitralną, że mogli pewne części majątku wedle swego uznania wyłączyć od

---

[1]) Przyjmując drachmę jako wartość jednej miary (medimna) płodów, podatek wynosił 120 drachm od 6,000 dr intratnego majątku

[2]) Był to zatem rodzaj podatku majątkowego d e g r e s y w n e g o

[3]) Por bliżej O c z a p o w s k i, j w str 291—2 Z podatkiem tym łączył się więc rodzaj katastru gruntowego i ogólno-majątkowego

[4]) Por M a r q u a r d t, II, str 157 sq i 162 sq; V o c k e: „Die directen Steuern der Romer“, w „Zeitschr fur die gesammte Staatsw“ XV, str 667 sq

podatku, inne zaś, mianowicie zbytkowe, obłożyć wyższą stopą.[1]) W razie zwycięzkiej wojny skarb publiczny zwracał ze zdobyczy lub kontrybucji wojennej ów podatek obywatelom: ztąd niektórzy historycy mniemają, że danina ma cechę pożyczki przymusowej na rzecz państwa.[2]) Nie ma jednakowoż dowodu, iżby państwo zobowiązywało się z góry do takiego zwrotu. Obywatele nie wpisani do list szacunkowych płacili podatek jako pogłówne (tributum in capita), jednakowoż nie wedle głów, lecz wedle rodzin.[3]) Podatki te obywateli rzymskich odpadły w świetniejszych czasach rzeczypospolitej, mianowicie po zdobyciu Macedonji, kiedy to wskutek szczęśliwych wojen i zdobyczy podbite ludy i prowincje stały się głównem źródłem przychodów rzymskiej skarbowości. Późniejsze „tributa“ i „stipendia“ płyną z prowincji i są zwyczajnemi daninami z intrat gruntowych, oraz osobistemi świadczeniami bądź w pieniądzach, bądź w naturaljach.[4])

Już w Grecji, mianowicie w Atenach, rozwój życia politycznego i wzrost potęgi państwa, zmienił podstawy i kierunek gospodarstwa skarbowego. Zwyczajne wydatki na wspaniałe budowle publiczne, jak porty, teatry, świątynie, hale targowe, wodociągi, zakłady gimnastyczne i kąpielowe, posągi, pochłaniały coraz znaczniejsze sumy; wzrastały też wydatki na uzbrojenia i okręty, w których obowiązkowo uczestniczyli zamożniejsi obywatele tytułem t. zw. leiturgii; później rozdawnictwo darow i zboża dla narodu, od czasów Peryklesa nadto dochodów i dóbr publicznych gwoli przypodobania się wszechwładnemu ludowi, tudzież wypłata żołdu dla wojska w czasie wojny, przysporzyły nowych, bardzo znacznych wydatków skarbowi państwa. Jakoż

---

[1]) Por Mispoulet: „Les institutions politiques des Romains“, Paris 1883, II, str 214—15; Marquardt, st 163

[2]) Tak sądzi Huschke i Mommsen; por tegoż „Historja rzymska“ I, str 64 i znowu w „Abriss des romischen Staatsrechts“, Leipzig 1893, str 276—7 Przeciw temu występuje Walter, Marquardt i inni Por też M Gumowski: „Operacje finansowe Rzymu w czasie II wojny punickiej“ Krakow 1918 (Akad Umiej)

[3]) Stąd nazwa proletarjuszów „aerarii“, wdowy i sieroty płaciły ten podatek specjalnie na utrzymanie koni w czasie wojny (aes hordearium) Ob Vocke, str 667

[4]) Tributa soli et capitis

wzrosły znacznie także krajowe zwyczajne dochody z majątku publicznego, kar pieniężnych, konfiskat majątkowych, z „leiturgii“ klas zamożniejszych; mnożyły się podatki osobiste od cudzoziemców i niewolników i podatki pośrednie, wybierane jako „cła“ w miastach portowych i jako t. zw. „akcyza“ na targach miejskich od środków żywności. Ogółem szacuje Bockh owe zwyczajne wpływy krajowe, przeważnie wydzierżawiane, w sumie około 400 talentów attyckich rocznie, które w dzisiejszych pieniądzach przedstawiają wartość około dziesięciu miljonów złotych, czyli 20 złotych rocznego wydatku na głowę półmiljonowej ludności attyckiej. Mimo znacznych ciężarów publicznych, jakie dźwigali obywatele ateńscy, zwłaszcza najzamożniejsze klasy, uciskane zwyczajnemi i nadzwyczajnemi „leiturgiami“, największe wydatki, mianowicie wojenne, pokrywane były z danin ludów podbitych i sprzymierzonych. Daniny te były źródłem najobfitszych przychodów, one napełniały wspólny skarb grecki w Delos, przeniesiony później do Aten,[1]) one też dostarczały funduszu na nadzwyczajne dary dla ludu ateńskiego. Ogółem dochodziły one rocznie do 1200 talentów,[2]) a więc przewyższały niekiedy trzykrotnie sumę przychodów skarbowych w kraju. Razem z przychodami krajowymi więc dochodziły wpływy skarbu ateńskiego do 1600 talentów, wartości dzisiejszych 40 miljonów złotych, czyli 80 złotych na głowę ludności.

W wyższym jeszcze stopniu i w bardziej jaskrawej formie dokonało się przeobrażenie skarbowości rzymskiej z rozwojem potęgi rzeczypospolitej i cesarstwa. Dopóki Rzymianie prowadzili boje o posiadanie Italji, musieli często z największym wysiłkiem utrzymywać swój byt i urzeczywistniać swe zaborcze plany; odkąd zapanowali nad zamożnemi prowincjami, przenieśli na nie główny ciężar utrzymania państwa, a nawet wyżywienia ludności Rzymu. Ludność panująca żyła z dochodów prowincji, jak właściciel rzymski żyje z dochodów swego majątku.

Wydatki Rzymu na kult bogów, na liczne i kosztowne budowle publiczne, mianowicie na strategiczne drogi, fortyfikacje, na

---

[1]) Skarb ten wynosił za Peryklesa do 10 000 talentow w srebrze, przedstawiających wartość około 25 miljonow złotych.

[2]) Por Bockh, I, str 366 sq Por też Kurt Riesler: „Ueber Finanzen und Monopole im alten Griechenland“, Berlin 1907

wodociągi,[1]) osuszenie bagien italskich, dalej za zaopatrzenie miejskiej ludności i rozdawnictwo zboża darmo[2]) lub po niższej cenie, szybko rosły wraz z rozwojem państwa. Zaprowadzenie wojsk stałych na żołdzie państwa,[3]) a za cesarstwa nadto rozgałęzionego systemu płatnych urzędników dworskich i publicznych, nadaje skarbowości rzymskiej nowy kierunek. Także przychody państwa zmieniają się ilościowo i jakościowo. Płyną one najpierw jak dawniej, z majątku państwa; należą tu l o c a p u b l i c a, przynoszące przychód bądź tytułem ceny wstępu (n. p. do świątyń, portów) i użytku (n. p. wodociągów, dróg, mostów, kloak), bądź od czynszu dzierżawnego (kąpiele, sklepy), lub ceny kupna (place budowlane); dalej m a j ą t e k z i e m s k i w Italji, a później w prowincjach, k o p a l n i e k r u s z c ó w i m o n o p o l s o l i; wszelkie opłaty z majątku ziemskiego państwa nazywano v e c t i g a l i a. Dawny podatek majątkowy (tributum) ustał za rzeczypospolitej, utrzymały się jednak c ł a istniejące już za królestwa. System celny uporządkowano za cesarstwa i pobierano cła nietylko na granicy państwa, ale także na przejściach z jednej prowincji do drugiej. Cła były dowozowe, wywozowe i przewozowe; pobierano je a d v a l o r e n w wysokości 2½% od wartości. Przedmioty służące do osobistego użytku podróżnych były wolne od cła. W mieście Rzymie pobierano u wstępu akcyzę od środków żywności.[4]) Z podatków nałożonych za cesarstwa na obywateli rzymskich zasługują szczególnie dwa na uwagę: jeden

---

[1]) Jeden wodociąg marsyjski kosztował 180 miljonow sestercjów, czyli około 30 miljonow złotych Ob M o m m s e n, III, str 350

[2]) U schyłku rzeczypospolitej niemal wszyscy obywatele rzymscy w liczbie 320 000 korzystają w stolicy z rozdziału zboża, a wydatek ten państwa przedstawia wartość 77 mil sestercjow rocznie; por M a r q u a r d t II, str 114

[3]) Wedle M a r q u a r d t a, str 94—5, wynosił za Tyberjusza roczny wydatek na wojsko, t j 25 legjonow po 6 000 ludzi, na pretorjanów i żołnierzy coh urb razem 186,840 000 sestercjow — 40½ miljonów marek, nie wliczając w to płac wyższych oficerow, nagrod, darow, kosztów auxiljów i floty, weteranow i t p V i c t o r D u r u y szacuje dochod państwa za Tyberjusza w sumie około 300 miljonow marek, wydatki zaś Augusta na wojsko w sumie 160 mil marek („Geschichte des romischen Kaiserreichs“ tłom I, 1885, str 52 sq i 123)

[4]) Por H D e s s a u: „Finanzen des alten Rom“ w Handworterb. der Staatw 2 wyd III str 953

majątkowy, drugi od obrotu towarów. Pierwszym jest podatek spadkowy (lex vicesima hereditatum et legatorum) w wysokości 5% od wartości wszelkich spadków i zapisów na rzecz obywateli rzymskich, jeżeli spadek wynosił co najmniej 100.000 sestercjów i spadkobiercami nie byli najbliżsi krewni. Wobec niechęci Rzymian późniejszych czasów do zawierania związków małżeńskich zapewniał ten podatek znaczny dochód skarbowi państwa. Cesarz Karakalla, nadając obywatelstwo rzymskie wszystkim mieszkańcom prowincji, rozszerzył ten podatek także na prowincje. Drugim uwagi godnym podatkiem jest zaprowadzony również przez Augusta podatek od wszelkich kontraktów kupna w wysokości 1% wartości (centesima rerum venalium). Podatek ten utrzymał się z drobnymi wyjątkami przez cały czas cesarstwa.[1]) W ten sposób za czasów cesarstwa także skarbowość państwowa przypominała Rzymianom, że utracili swą dawną wolność polityczną.

W całej pełni i surowości rozwinęła się skarbowość rzymska dopiero w prowincjach, lubo nie wszędzie w sposób zupełnie analogiczny i jednolity. Już z tytułu swej formalnej własności całego obszaru prowincji,[2]) o ile gruntów faktycznie nie zabrali, Rzymianie uważali się za uprawnionych do nakładania na ludność miejscową rozmaitych obowiązków i podatków; grunta prowincjonalne podlegały podatkowi, chociażby je nabył obywatel rzymski. Głównym podatkiem każdej prowincji był podatek gruntowy (tributum soli), wynoszący pewną część, zwykle dziesiątą, corocznego plonu, lub uiszczany w pewnej stałej kwocie pieniężnej albo w naturaljach. Za czasów rzeczypospolitej podatek gruntowy nie był dla braku pomiaru i klasyfikacji gruntów uregulowany; dopiero za cesarstwa, począwszy od Augusta, dokonano pomiaru i klasyfikacji gruntów wedle rodzajów uprawy i oszacowanej intraty. Nowy kataster sporządzono za Dioklecjana. Jednostkę podatkową (caput, iugum) stanowiła wartość 1000 solidów;[3]) ztąd podatek gruntowy zwano później „capitatio“,

---

[1]) Podatek spadkowy i od obrotu towarów miał być zaprowadzony na wzor podobnych podatków egipskich Ob Marquardt, II, str 259 sq i 269

[2]) Por Mispoulet, str 226; Marquardt, II, str 177 sq

[3]) Na jedno jugum w katastrze Dioklecjana przypadało: 5 jugera

„fugatio“,[1]) a ów pomiar wraz z klasyfikacją nazwano w średniowiecznej łacinie capitastrum, dzisiaj catastrum. Podatkowi podlegały atoli nietylko grunta, ale i mieszkańcy prowincji. Wszyscy płacili podatek osobisty, tributum capitis, który w niektórych krajach przedstawiał się jako pogłówne (n. p. w Azji, Afryce), w innych nie był równym, lecz zastosowanym do jakości i wysokości zarobków lub majątku, był więc rodzajem osobistego podatku zarobkowego lub majątkowego i jako taki przysparzał skarbowi więcej dochodu, niż równe pogłówne.[2]) W czasach cesarstwa starano się podatek osobisty wedle możności zastosować do siły podatkowej opodatkowanych osób, w skutek czego pogłówne płaciła ostatecznie tylko poddana ludność wiejska (coloni), miasta zaś podlegały podatkowi zarobkowemu.[3])

Także w prowincjach pobierano podatki od obrotu towarów, cła graniczne i wewnętrzne wedle wartości przedmiotów dowożonych i przewożonych; nade wszystko zaś cierpiały prowincje skutkiem nadzwyczajnych kontrybucji, zdzierstw i nadużyć urzędników rzymskich i dzierżawców podatków, zwanych publicani. Wskutek ucisku politycznego i fiskalnego upadał dobrobyt prowincji, podkopany już u schyłku rzeczypospolitej niszczącemi wojnami domowemi ambitnych trjumwirów. Oparcie skarbowości rzymskiej na szerszej podstawie stawało się nagląca koniecznością: dokonali tego w trzeciem stuleciu cesarze Karakalla i Diokleqjan. Pierwszy nadał obywatelstwo rzymskie wszystkim mieszkańcom prowincji, a tem samem włożył na nich nowe obowiązki skarbowe; drugi wprowadził ustrój skarbowy i kataster prowincjonalny do Italji i zrównał w ten sposób ciężary podatkowe w całem państwie i u całej ludności. Tak zacierały się dawniejsze cechy zna-

winnic, 20 jugera roli pierwszej klasy, 40 jugera roli drugiej klasy, 60 jugera roli trzeciej klasy, 225 drzew oliwnych pierwszej klasy, 450 drzew oliwnych drugiej klasy Także pastwiska szacowano wedle intraty Por. Marquardt, II, str. 220 sq.

[1]) Por. też Glasson: „Histoire du droit et des institutions de la France“, Paris 1887, I, str. 366 sq

[2]) Por Marquardt, II, 191—5

[3]) Por. tenże, str 232 sq : Vocke, str 681 sq Za kolonow płacili pogłowne (plebeiam capitationem) posiadacze gruntu.

mienne skarbowości rzymskiej, odkąd cesarstwu przyświecać poczęła inna idea państwowa.[1])

Cesarze rzymscy nietylko dbali o pomnożenie i ustalenie dochodów państwa, ale wprowadzili też pewien ład w administrację skarbową i starali się uporządkować stosunek między wydatkami a dochodami, czyli t. zw. bilans skarbowy. W dawniejszej skarbowości greckiej i rzymskiej gospodarowano bez pewnego z góry określonego planu; w czasie znacznych zdobyczy i obfitych dochodów i skarb był pełny,[2]) i wydatki znaczne, często wprost marnotrawne; przeciwnie w czasie nadzwyczajnych potrzeb nie wahano się wybierać od obywateli znacznych podatków majątkowych. W ogóle w starożytności bilans skarbowy nie mógł być na wzór dzisiejszego stale uregulowanym, a to z dwojakiej przyczyny: najpierw dlatego, że główną przyczyną wydatków i źródłem wielkich zdobyczy i dochodów była wojna i podbite ludy, a wydatki te i dochody nie mogły być z góry obliczone; powtóre z tego powodu, że w starożytności brakło dzisiejszej organizacji kredytowej i dzisiejszych dogodnych i łatwych form pożyczek publicznych. Pomimo to już cesarz August ustanowił stały e t a t s k a r b o w y, zawierający obliczenie całego wojska lądowego i marynarki, wszystkich zapasów kasowych, dochodów i wydatków. Etat ten, zwany r a t i o n a r i u m v e l b r e v i a r i u m i m p e r i i. August udzielił władzom rządowym i senatowi, a także późniejsi pierwsi cesarze zwykli go byli ogłaszać.[3]) Wzory etatów nie przechowały się atoli po upadku państwa rzymskiego i dlatego trudno ocenić, o ile były one podobne do dzisiejszych planów skarbowych, zwanych „budżetami".

B) WIEKI ŚREDNIE.

Dzieje europejskiej skarbowości średniowiecznej wiążą się ściśle z równoczesnym stanem i rozwojem stosunków politycz-

---

[1]) Por R o d b e r t u s, VIII, str 81 sq

[2]) Caesar zgromadził w r 710 w kasie państwa 700, w swej własnej 100 miljonów sest (M o m m s e n, IV, 436) Wedle D u r u y a (I, 53), zgromadził Tyberjusz skarb w wysokości przeszło 500 miljonów marek

[3]) Por M a r q u a r d t, II, str 199—200 Literatura o skarbowości rzymskiej ob u tegoż; nadto C a g n a t, Les impots indirects chez les Romains, Paris 1882; L e b e d e w: „Finansowoje prawo", Petersburg 1889, wyd 2, I, str 20—40; W a g n e r: „Finanzwissenschaft", III, 1889, str 18.

nych i ekonomiczno-społecznych. Stosunki polityczne wśród szczepów germańskich, które w zdobytych krajach zachodniego cesarstwa rzymskiego założyły samoistne państwa, niemniej wśród współczesnych szczepów słowiańskich, stanowią stanowcze przeciwieństwo rzymskiego ustroju politycznego.[1]) U Rzymian wyrobiona od wieków idea państwa, świadome swych praw i obowiązków publicznych społeczeństwo, nakoniec cesarz, uważający się mimo swej absolutnej władzy tylko za głowę i przedstawiciela państwa, u Germanów i Słowian luźne plemiona, połączone mechanicznie i chwilowo dla zdobyczy lub obrony, niedojrzałe do zrozumienia i przyswojenia sobie idei państwowej, a na ich czele król czy książę, ich wódz i władca, przedstawiciel, oraz jedyny łącznik związku państwowego. Pierwsze zawiązki polityczne późniejszych państw germańskich i słowiańskich nie zasługują jeszcze na nazwę państwa, ponieważ brak im o r g a n i c z n e g o zjednoczenia ludów stale osiadłych w odrębną i udzielną osobowość prawną. Potężna monarchja frankońska na zachodzie przedstawia już za Merowingów, a bardziej jeszcze pod Karolingami wiele na pozór podobieństwa do imperium rzymskiego,[2]) ale istota tej monarchji, podstawy i warunki jej bytu, są całkiem odmienne. Zdobyte przez królów frankońskich obszary zawojowane ludy, nie są zdobyczą ludu ani państwa, lecz króla; on sam jest właścicielem zajętych krajów, panem podbitych ludów. W królewskiej władzy toną prawa polityczne wolnych Germanów, zgromadzenia ludowe tracą udział w rządach, a wpływ na sprawy publiczne zasadza się na stosunku osobistym do króla, nie na pochodzeniu. Przyczyną takiego wzrostu władzy królewskiej był właśnie brak idei państwowej, organicznej spójni i dojrzałości u ludów germańskich. Wpierw musiało rodzime społeczeństwo wyrość, wyrobić się, dojrzeć, zanim mogło posłużyć za odpowiednią podstawę dla nowożytnej organizacji państwowej.

W wyższym jeszcze stopniu niż na zachodzie, był w pierwotnem patrjarchalnem państwie polskiem Mieszka i Bolesława Chrobrego panujący wszechwładnym panem ludów pod swą władzą zjednoczonych. On nietylko jest przedstawicielem państwa, ale

---

[1]) Por Inama Sternegg: „Deutsche Wirtschaftsgeschichte“ Leipzig 1879, I, str 481 sq.

[2]) Por tu Fustel de Coulanges: „Histoire des institutions politiques de l'ancienne France“, Paris 1888, III., str. 649—51.

uważa je wprost za swoją wyłączną, familijną własność. Jest on właścicielem całej ziemi w swem państwie, z wyjątkiem nielicznych zrazu obszarów, pozostawionych dawnej szlachcie, lub rozdarowanych kościołowi i innym. Cała ludność mieszka na ziemi księcia, później króla, który przez swych urzędników, prokuratorów i włodarzy dozoruje i kieruje jej pracą. Ludność ta jest małoletnią, politycznie niedojrzałą, niezdolną do samodzielnego zbudowania żywotnego ustroju państwowego.

Jakoż państwu średniowiecznemu nie nadają właściwej cechy owe niedojrzałe państwa patrjarchalne, lecz dopiero kilkuwiekowy okres tworzenia się nowych społeczeństw i organizmów politycznych w państwie p a t r y m o n i a l n e m.

Państwo patrymonialne nazwano tak z powodu ścisłego związku władzy i przywilejów publicznych z posiadaniem własności ziemskiej (p a t r i m o n i u m), a zatem z powodu wypaczenia w niem idei państwowej i zepchnięcia praw publicznych do rzędu praw prywatnych. Państwo to jednak, bez względu na to, czy pojawia się w formie systemu lennego, czy też państwa dynastycznego, stanowi w dziejach ludzkości ważną epokę wytwarzania się nowego społeczeństwa, a w niem nowej podstawy dla politycznej organizacji.

W epoce tej plemiona średniowieczne, osiadłe na zajętych obszarach, otrząsają się stopniowo z swej organizacji rodowej i militarnej i przeobrażają w ustrój ekonomiczno-społeczny i terytorjalny: szlachta zarzuca swe rycerskie rzemiosło i przemienia się w ziemian, rolników, społeczny podział pracy wytwarza odrębne zawody ekonomiczne, powstają miasta, różne od wsi nietylko wałami i rowami ochronnemi, jak dawne grody, ale zajęciem swoich mieszkańców i organizacją cechową, jako siedziby rękodzieł i handlu, rozwija się hierarchja społeczna, a wraz z nią różniczkują się także związki polityczne. Państwo patrymonialne staje się państwem odrębnych, autonomicznych stanów, które wychowują się samodzielnie w rządach i w pracy, zanim posłużą jako podkład dla jednolitej organizacji politycznej i, zanim pod jej wpływem przeistoczą się w naród, świadomy swej jedności i swego posłannictwa. To w y c h o w a w c z e znaczenie ma okres państwa patrymonialnego także w historji skarbowości publicznej, a szczególnie ważną pod tym względem jest skarbowość m i a s t średniowiecznych, gdyż świadomość potrzeb publicznych i stałe

urządzenia skarbowe przedewszystkiem w miastach się rozpowszechniły.

a) SKARBOWOŚĆ PAŃSTWA ŚREDNIOWIECZNEGO.

W dawnem państwie patrjarchalnem nie ma istotnej różnicy między skarbowością panującego a własnością i gospodarstwem jego poddanych, albowiem on jest ojcem i opiekunem swego ludu, on go broni i żywi, on też z tytułu swej własności ziemi oraz swej najwyższej władzy może na lud nakładać obowiązki publiczne w formie danin i usług w naturze. Podział pracy społecznej nie jest rozwinięty, gospodarstwo zamienne jest naturalnem, pieniądz kruszcowy jest środkiem gromadzenia skarbów i wymiany międzynarodowej. Z tego powodu pojęcie skarbu publicznego zlewa się w tej epoce z posiadaniem skarbu królewskiego w pieniądzach, drogich kamieniach, naczyniach z kruszcu szlachetnego, nawet w sprzętach domowych, strojach i materjach. Skarb królewski dodaje panującemu uroku i blasku, jest bowiem źródłem, z którego król czerpie hojnie dla nagradzania swego rycerstwa i dostojników dworskich, z którego też opędza nadzwyczajne potrzeby wojenne. W państwie Franków złożono skarb od czasów Karola W. stale w Akwisgramie: zarządzał skarbem osobny skarbnik, a w czasie podziałów kraju dzielono się także skarbem. Także w Polsce Bolesława Chrobrego odgrywa skarb panującego wielką rolę, budzi podziw w kraju i zagranicą szczególnie od czasu hojnego przyjęcia cesarza Ottona i jego dworu, a zarząd skarbu sprawuje urzędnik dworski (thesaurarius), podobnie jak u Franków. Z istnienia bogatego skarbu mylnie wnioskowano o rozkrzewieniu pieniężnego systemu obrotowego w kraju, albowiem wówczas w Polsce moneta kruszcowa była rzadką, a Mieszko I. i Bolesław Chrobry wybijali monety srebrne (denary) przy rozmaitych uroczystych sposobnościach, n. p. po zajęciu Pragi, w czasie koronacji, w niezbyt dużych ilościach.[1])

W późniejszem państwie patrymonialnem nie rozporządza już panujący dowolnie majątkiem i siłami osobistemi swoich

[1]) Ob. Marjan Gumowski: „Monety polskie", Warszawa 1924 i „Denary pierwszej doby piastowskiej" 1904. F. Friedensburg: „Schlesiens Münzgeschichte im Mittelalter", Breslau 1888. Cod dipl. Sil. XIII, str 5

poddanych, lubo gospodarstwo społeczne pozostało przeważnie naturalnem. Gospodarstwo skarbowe rozpływa się w gospodarstwie panującego, a podstawą skarbowości jest jego majątek ziemski, z którego pobiera dochody w formie czynszów, danin w naturze i usług osobistych, podobnie jak pan ziemi od swoich poddanych.

Panujący korzystają także z kredytu, ale kredyt ten opiera się na ich majątku prywatnym lub zaufaniu do ich osoby. Na zabezpieczenie pożyczki oddają w zastaw dobra lub prawa intratne, n. p. wójtowstwa, a często korzystają też z poręki znanych zamożnych poddanych.[1])

Dawne przychody publiczne, jak cła, podatki od obrotu targowego, podatki od gruntów, usługi publiczne, przybierają charakter odpłaty prywatnej za wzajemne usługi panującego. Nawet podatki powszechnie nakładane w tej epoce na żydów są rodzajem odwzajemnienia za opiekę nad nimi, a nadzwyczajne datki, jakich się panujący dopraszają w chwilach gwałtownej potrzeby u miast i możnych panów, nazywają się podarkami, za które należy się wdzięczność w formie rozmaitych łask i przywilejów. Prawo wybijania monety ma także cechę uprawnienia prywatnego, którem panujący może rozporządzać i którego często nadużywa przez wymuszanie opłat za przebijanie monety, a co gorsza, przez uszczuplanie jej zawartości. W okresie tym spodlała moneta we wszystkich państwach, a przez to, dla chwilowego zysku nadzwyczajnego, zmniejszała się stale wartość pieniężnych wpływów skarbowych w czynszach i innych stałych daninach. Tak sami panujący nierozważną polityką monetarną, niemniej przez rozrzutne rozdawnictwo dóbr królewskich, podkopywali żywotną podstawę swej skarbowości. W systemie lennym przyczynili się również sami panujący do utraty swej władzy i dochodów przez t. zw. immunitety, t. j. przywilcje wolno-

---

[1]) N p w r 1352 krol Kazimierz W. pożycza od rajców miasta Krakowa 1060 groszy pragskich za poręką wymienionych wojewodow i innych dostojników, ktorzy obowiązują się dług zapłacić „cum damnis et expensis accrescentibus ac evenientibus“ (Cod. dypl m. Krakowa Nr 27) Por tamze Nr 248, 165, 180, 88. W XIV. wieku w Polsce odróżniano już długi prywatne panującego od długow publicznych; o ciekawym z tego powodu sporze za Stefana Batorego ob Pawiński: „Skarbowość“, str. 246 sq

ści od podatków i opłat publicznych, które rozszerzono później na wszelkie dobra darowane przez króla; natomiast panowie immunitetów uzyskali dla siebie w swoim okręgu prawo pobierania podatków, ceł i innych danin publicznych.[1])

Z chwilą odrodzenia idei państwa i władzy publicznej w Europie odradza się także skarbowość publiczna. Anglja już u schyłku 13. wieku dochodzi do stałych podatków, przyzwolonych przez parlament; we Francji ustalają się podatki w połowie 15. wieku wraz z stałem wojskiem; w Austrji już w 14. wieku ustala się akcyza państwowa, a w 16. wieku podatki bezpośrednie. Przeciwnie w Polsce po śmierci Kazimierza W. słabnie władza królewska, a Ludwik węgierski w przywileju koszyckim z r. 1374 zrzeka się nadal dochodów z podatków, oprócz dwóch groszy z łanu na znak swej najwyższej zwierzchności.

Poza powyższemi ogólnemi cechami skarbowości średniowiecznej przedstawiają urządzenia skarbowe i ich koleje w poszczególnych krajach europejskich znaczne różnice. W szczególności w państwie frankońskiem utrzymał się początkowo rzymski system opodatkowania, a królowie starali się rozszerzyć go na Germanów i dalej rozwinąć. Pozostały więc dawne cła rzymskie i podatki od obrotu: cła pobierano nietylko na granicach państwa, ale i w portach, na placach targowych, na stacjach drogowych i rzecznych. Rozmaite podatki powyższe obejmowano często wspólną nazwą „teloneum". Z czasem jednakowoż prawo pobierania ceł, myt i podatków od obrotu przechodzi na urzędników i wasalów królewskich, a to bądź w drodze nadania królewskiego, bądź przez uzurpację. Pomimo oporu Karolingów opodatkowanie spoczęło w rękach posiadaczów gruntowych; podatki pośrednie i cła od przewozu towarów otrzymały cechę opłat należnych panom. Podobny los spotkał także rzymskie podatki osobiste i gruntowe. Dawne pogłówne nie mogło się utrzymać wśród Germanów, którzy podatek osobisty poczytywali za znamię niewoli, zależności osobistej. Za Karolingów pozostaje więc pogłówne tylko jako opłata ciążąca na rodzinach wpisanych z da-

[1]) W czasie panowania systemu feudalnego nawet ludzie wolni i dziedzice włości mogli przez zrzeczenie się wolności i własności uwolnić się jako poddani lub wazale od podatków Por Bochenek: „Podatek gruntowy", Kraków 1883, str. 8 i n.; Vuitry: „Études sur le régime financier de la France avant la revolution de 1789", Paris 1878, I, str 411 i n.

wien dawna w listę podatkową. Do poboru tej opłaty uprawniony jest król tylko o tyle, o ile owe rodziny nie podlegają władzy innych, świeckich lub duchownych panów. Podobnie podatek gruntowy przeistoczył się w czynsz, przypadający królowi nie jako panującemu, lecz jako właścicielowi domen. Opłaty uiszczane przez posiadaczy gruntowych królowi, jako pozostałe szczątki dawnego podatku gruntowego, niezmienne w swej wysokości, uzyskały nazwę census.[1]) Z czasów rzymskich utrzymał się obowiązek poddanych do licznych świadczeń na budowę i naprawę dróg i mostów, robót fortyfikacyjnych, świadczeń dla króla, jego krewnych i urzędników w czasie podróży itd. Niektóre dochody mają pochodzenie germańskie, mianowicie udział króla w wehrgeldach, w grzywnach, niemniej dary w koniach, zbrojach, srebrze itp., które za Karolingów zmieniono w obowiązkową roczną daninę. Obowiązek służby wojskowej ciąży na wszystkich wolnych bez różnicy narodowości. Nieposłuszeństwo wobec królewskiego powołania pod broń podlega grzywnie królewskiego banni. Dla ulżenia atoli ciężarów uzbrojenia i innych kosztów wojennych osobom niezamożnym, związali Karolingowie obowiązek wojskowy z posiadaniem co najmniej 4 uprawnych łanów. Posiadacze mniejszych posiadłości mieli pomagać sobie wzajemnie w dopełnianiu wspólnem obowiązku wojskowego.

W państwie niemieckiem słabnie władza króla nieustannie; majątek królewski zmniejsza się skutkiem rozdawnictwa lennictw i darowizn, inne prawa przynoszące dochody, a służące mu jako panującemu, t. zw. iura regalia, n. p. prawo mennicze, górnicze, podatki od obrotu, przechodzą na panów terytorjalnych.[2]) Natomiast rozwija się skarbowość w poszczególnych terytorjach i samoistnych miastach. Panowie terytorjalni i miasta państwowe spełniają zadania państwa i czerpią dochody ze zródeł analogicznych jak panujący. Podstawą ich skarbowości pozostają dobra ziemskie i uprawnienia z niemi połączone. Nadto korzystają z licznych regaliów, które szczególnie panowie terytorjalni starają się rozszerzyć w najrozmaitszych kierunkach z uszczerb-

[1]) Por Clamageran: „Histoire de l'impot en France", I, 116 sq i 135 sq Wedle niego zachował census nadal cechę podatku.

[2]) Ob Wagner, III, str. 42—51. Dotyczy to także podatku pobieranego powszechnie w średnich wiekach od żydów, za opiekę panującego nad nimi

kiem dla obrotu i ogólnego rozwoju ekonomicznego. Podatków jednak nie wolno nakładać panom bez zezwolenia stanow, w chwilach nadzwyczajnej potrzeby, mianowicie wojennej, zwracają się do stanów z prośbą o pomoc, stany zaś nietylko zezwalają, ale same rozkładają przyzwolone podatki. Takie wyjednywanie podatków u stanów powtarza się coraz częściej i z konieczności wchodzi w zwyczaj, nie traci jednak zasadniczej cechy dobrowolnego ustępstwa, czynionego przez stany na rzecz panującego. Ale wolne miasta mają prawo nakładania podatków na swych mieszkańców. Korzystanie z tego prawa jest w miastach ułatwione, najpierw z powodu gospodarstwa pieniężnego. które tu najwcześniej zapuszcza szerokie korzenie, następnie wskutek stosunkowo gęstej ludności i ułatwionej administracji podatkowej. W miastach też rozwija się cały system podatków zwyczajnych od obrotu i od przedmiotów spożycia osobistego. Obok tych podatków t. zw. „pośrednich", nakładano tu i ówdzie także podatki majątkowe, gruntowe i domowe, przeważnie jako nadzwyczajne. Także z kredytu korzystały miasta często, i to nietylko chwilowego, ale i stałego, długotrwałego, w formie rent pieniężnych.[1])

We Francji rozwinął się system feudalny wprawdzie wcześniej, niż w państwach niemieckich, ale też wcześniej, bo już w 13. wieku (za Ludwika IX.) udało się królom francuskim złamać potęgę wielkich wazalów, dzięki połączeniu wielkich lenn z koroną i skutecznemu odrodzeniu praw zwierzchniczych. Główne dochody swe czerpie i tutaj król z posiadłości ziemskich i opłat z niemi połączonych, jak czynszów, myt i ceł, nakoniec z nadzwyczajnych zasiłków od poddanych i wasalów. Zasiłki te, zwane auxilia, aides, uiszczane były pierwotnie panu (seigneur) w wypadkach wskazanych tradycją i zwyczajem miejscowości, najpowszechniej wówczas, gdy pan pasowanym był na rycerza, gdy córkę za mąż wydawał, gdy szedł do ziemi świętej, czy to na wyprawe wojenną, czy jako pielgrzym, lub wogóle to-

[1]) Por Geffcken: „Finanzwissenschaft" w „Handbuch der polit. Oek ", Schonberga, III, 1891, str. 16—17; Wagner: „Finanzwissenschaft", III, 1889, str. 51—60; Eheberg: „Finanzen im Mittelalter" w Handwort. der Staatswiss 2 wyd III, str 957—968; tamże na str. 976 literatura O skarbowości Krzyżaków, ob Joachim: „Das Marienburger Tresslerbuch der Jahre 1390—1409", Konigsberg 1896

czyl wojny. Auxilium przypadające w takich wypadkach od wasali, stanowiło t. zw. taille extraordinaire w przeciwstawieniu do daniny taille ordinaire, którą wasali pobierali od poddanych w dowolnej wysokości i z przysłowiową surowością.[1]) Owoż owe auxilia z rozwojem królewskich posiadłości i władzy zostały przez królów w ciągu dwunastego i trzynastego stulecia rozszerzone na posiadłości wielkich wasalów, a następnie dalej rozwinięte za współudziałem stanów generalnych. Dochody w ten sposób osiągnięte przeznaczano na pewien cel publiczny, mianowicie na uzbrojenia, wyprawy krzyżowe, na wojny i wojska zaciężne, przez co nabrały odrębnej cechy od własnych dochodów panującego, służących na utrzymanie dworu.[2]) Z zasiłków tych wyrobiły się z czasem stałe podatki; kiedy mianowicie w połowie 15. wieku powstał we Francji zawiązek wojska stałego, przeznaczono na utrzymanie tegoż dochody z „taille“ w rocznej sumie 1.2 mil. liwrów. Równocześnie ograniczono dowolność wasali w pobieraniu tych podatków na własną korzyść, uczyniwszy to prawo zawisłem od zezwolenia króla. Nazwą „aides“ obejmowano początkowo rozmaite podatki majątkowe, od intrat gruntowych i osobiste, czyli ogółem t. zw. bezpośrednie, jak i t. zw. pośrednie, które rozwinęły się wcześnie w trzech formach: jako miejskie, pobierane od produktów wiejskich przy bramach (octrois), jako podatki od wina i innych napojów (aides w ściśl. znacz.), nakoniec jako uciążliwe podatki od soli (gabelle). Później stosowano tę nazwę tylko do podatków pośrednich w przeciwieństwie do bezpośrednich „taille“. W ten sposób wyrobił się we Francji już w 15. wieku obszerny system podatkowy, który się stał podstawą późniejszego rozwoju skarbowości. Już u schyłku wieków średnich ogólny dochód królów francuskich był stosunkowo bardzo znaczny. Jeżeli mianowicie uwzględnimy, że ówczesny livre był o wiele cięższy od dzisiejszego,[3]) a oprócz tego wartość rzeczowa kruszców szlache-

[1]) Bochenek, str 9

[2]) Wagner, III, str 125

[3]) Dochów brutto Ludwika IX w r 1256 i 1257 miał wynosić 206 909 livrów = wedle wagi 3,178 136 franków, a wedle wartości rzeczowej (siły kupna) = 18,590 683 frcs (Kaufmann: „Die Finanzen Frankreichs“, Leipzig 1882, str 25). Dochód Karola V. Mądrego w r 1375 szacują na 1,600 000 livrów = wedle wagi (1 l = 10 45 frcs) 16,720 000 frcs, = wedle wartości 120 miljonow frcs.

tnych w ogólności znacznie spadła, okaże się roczny dochód ogólny królów francuskich już z końcem 14. wieku wyższym nad 100 milionów franków złotych wedle dzisiejszej wartości rzeczowej.

Wiele oryginalnych i uwagi godnych rysów zawiera średniowieczna skarbowość Anglji. Tu bowiem od najdawniejszych czasów czyniono różnicę między własnością króla a narodu, tu też najwcześniej, bo już u schyłku 13. wieku uzyskał parlament prawo przyzwalania podatków. Brytanja była pierwotnie prowincją rzymską; skarbowość rzymska atoli nie pozostawiła tu po sobie trwalszych śladów. W czasach anglosaskich utrzymuje się król i spełnia obowiązki publiczne przedewszystkiem z dochodów posiadłości ziemskiej, będącej jego prywatną własnością. Oprócz tej własności ziemskiej, zwanej b o c l a n d,[1]) którą król dowolnie może rozporządzać, powstała inna własność ziemska publiczna „f o l k l a n d", tworząca stała dotację korony, ale niepozbywalna. Przychod z posiadłości ziemskiej wpływał nietylko w bezpośredniej intracie, ale przedewszystkiem w licznych świadczeniach naturalnych, robociznach, czynszach w naturze i w pieniądzach. Z posiadaniem dóbr publicznych łączy się także prawo króla do regulowania komunikacji i pobierania ceł portowych, targowych i innych. Pojawia się też nadzwyczajny podatek gruntowy, majątkowy na płacenie haraczu duńskiego („Danengeld") i w ogóle na potrzeby wojenne.[2]) W czasach normańskich utrzymała się mimo feudalizmu jedność państwa. Posiadłość ziemska królów zwiększyła się za Wilhelma Zdobywcy skutkiem licznych konfiskat majątkowych; dzięki rozległym swym posiadłościom uchodził on za najzamożniejszego monarchę, kronikarze też podają oczywiście przesadne daty o jego dochodach. Wskutek marnotrawnego rozdawnictwa posiadłości ziemskich na rzecz lenników, zmniejszały się dochody za jego następców, którzy starali sie je uzupełnić rozgałęzionym systemem rozmaitych

---

[1]) Zdobywca i jego wojsko rozporządzali prawem siły całą zdobytą ziemią O ile z tego prawa korzystali, opierała się ich własnosc na dokumentach i dlatego zwano ją b o c l a n d. (V o c k e: „Geschichte der Steuern des britischen Reiches", Leipzig 1866, str 129) Wilhelm Zdybywca utworzył w całym kraju jednolity kataster „domesdaybook"

[2]) W a g n e r III, str 163; głowne dzieło źródłowe D o w e l l „History of taxation and taxes in England, from the earliest times to the present day" 4 vol London 1885, I, str 8—12

świadczeń naturalnych, opłat i kar pieniężnych, nakładanych z trojakiego tytułu: posiadłości gruntowej, stosunku lennego i królewskiego prawa zwierzchniczego. Na dzierżawców swych gruntów nałożyli królowie między innemi daninami obowiązek przyczyniania się do potrzeb wojennych króla przez t. zw. t a l l a g i a, daniny, których wysokość stosowała się do wysokości majątku ruchomego dzierżawców. Od wasalów domagali się oprócz służby wojennej, podobnie jak we Francji, nadzwyczajnych zasiłków w pewnych wypadkach, od połowy 12. wieku zaś w zamian za osobistą służbę wojenną zapłaty pieniężnej, zwanej s c u t a g i u m (Schildgeld); danina ta niebawem weszła w zwyczaj z powodu używania wojsk zaciężnych, szczególnie w wojnach za granicą prowadzonych, mianowicie we Francji i Irlandji. Nakoniec na podstawie swych praw zwierzchniczych nakładali królowie w wyraźnych celach fiskalnych liczne kary pieniężne (zwane a m e r c i a m e n t s), ustanawiali opłaty (f i n e s), mianowicie opłaty sądowe od wpisów zmian w własności ziemskiej, jakie dopiero w nowszym okresie skarbowości spotykamy w reszcie Europy, tudzież nadzwyczajne podatki majątkowe i od intrat majątku nieruchomego i ruchomego.[1]) Natomiast oprócz ceł zagranicznych i portowych,[2]) mających od dawna cechę opłat za opiekę królewską nad handlem, nie rozwinął się w Anglji i w tym okresie system podatków pośrednich.

Prawo przyzwalania podatków w Anglji miał parlament już na mocy Magna Charta i ustaw dodatkowych, a szczególnie na mocy zatwierdzenia tych praw w r. 1297 przez Edwarda I. Gdy w 14. wieku Ryszard II. nałożył samowolnie pogłówne, wybuchło powstanie, które go pozbawiło korony. W 14. wieku parlament uzyskał prawo przyzwalania nowych ceł i podwyższania dawnych; dawne cła pozostały dziedzicznym dochodem króla. Zarząd spraw skarbowych powierzonym był już od czasów Wilhelma Zdobywcy centralnemu urzędowi skarbowemu, zwane-

[1]) Por T h o r R o g e r s: „Die Geschichte der englischen Arbeit“ (Six centuries of work and wages), Stuttgart 1896, str 6 sq. i 235 sq, t e n ż e: „The economic interpretation of history“, London 1888, str 124, (autor wspomina o podatku progr. dochodowym w latach 1435—1450); W a g n e r III, 164—174.

[2]) Por S c h a n z: „Englische Handelspolitik im Ausgange des Mittelalters“, Leipzig 1881, I, 1 sq; V o c k e, 281 sq.

mu scaccarium, exchequer; urząd ten przyjmował za króla dochody, kwitował, czynił wydatki i składał dwukrotnie w roku królowi rachunki z czynności swoich; był on zarazem sądem w sprawach skarbowych.[1])

b) SKARBOWOŚĆ POLSKI ŚREDNIOWIECZNEJ.

Jak na Zachodzie, tak i w Polsce król czerpie swe dochody głównie z swych posiadłości ziemskich i złączonych z niemi danin ludności wiejskiej. Ludność wiejska, tak wolna (liberi), jak i przywiązana do gleby (adscriptiti), opłaca na rzecz panującego w naturze rozmaite daniny, cła i myta, nakoniec pełni posługi publiczne.[2]) Daniny mają rozmaite nazwy bądź wedle swego przeznaczenia, jak stróża, przeznaczona dla stróży czyli grodu, narzas na rzeź, bądź od przedmiotu, jak wół, krowa, owca, sep, bądź od sposobu, jakim były pobierane, n. p opole, jeśli opolami, poradlne, podworowe, podymne. jeśli pojedynczemi dziedzinami wieśniaczemi. Daniny te były zwykle stałe, coroczne; pierwotnie były pobierane opolami, później przy gęstszej ludności zamieniono powoli system opolny na poradlny czyli podworowy, który stał się w XIV. wieku powszechnym. Pobierano też dochód z mennicy, z podatków żydowskich, ceł wewnętrznych i myt: dokumenty wymieniają targowe, drogowe, mostowe, i przewozowe oraz obraz czyli pomiot Najwięcej uciążliwym miał być pomiot, to jest przebijanie stempla na nowy, czego dokonywał za pewną opłatą myncarz, zjeżdżający w tym celu na targi. Posługi publiczne polegały na obowiązku dostarczania koni (podwody), wozów (powóz), budowania grodów i mostów, przewożenia przedmiotów monarchy od wsi do wsi, później też brania udziału w wyprawie wojennej. Po rozpadnięciu się państwa

---

[1]) Bliżej Gneist: „Das englische Verwaltungsrecht", Berlin 1867, I., str 193—206 i 345—7.

[2]) Ob. Piekosiński: „O powstaniu społeczeństwa polskiego w wiekach srednich i jego pierwotnym ustroju" w Rozpr. i Sprawozd. z pos. wydziału historyczno-filozoficznego Adademji Umiejętności, Kraków 1881, XIV, str 250—7; tenże: „Ludność wieśniacza w Polsce w dobie Piastowskiej", Kraków 1896; Michał Wiszniewski: „Historja literatury polskiej", Kraków 1840, II, str. 364—371.

za synów Krzywoustego na udzielne księstwa i patrymonia, uzyskali władcy patrymonialni prócz praw sądowych i politycznych w obrębie dziedzictwa także prawo nakładania podatków,[1]) takie samo, jakie miał książę w obrębie państwa. Podatki płacono przeważnie w naturze, niektóre jednak w pieniądzach. Wedle Długosza wynosiło poradlne za Kazimierza W. z każdego łanu osiadłego po sześć skojców czyli dwanaście groszy, tudzież miarę żyta i owsa. Wprawdzie rozmiary łanu staropolskiego były znacznie większe niż łanów późniejszych, podatek ten jednak na owe czasy nie był wcale umiarkowany.[2])

W historji średniowiecznej skarbowości polskiej, tworzy smutną epokę przywilej koszycki króla Ludwika Węgierskiego z r. 1374, który celem zapewnienia następstwa tronu dla jednej z swych córek, uwolnił na zjeździe w Koszycach „ze szczególnych ku szlachcie względów" od dotychczasowych ciężarów „miasta, grody, posiadłości, miasteczka i wsie, mieszkańców we wsiach baronów i szlachty w Królestwie polskiem zamieszkałych", zastrzegając sobie tylko, aby nadal z każdego łanu na św. Marcina płacono po dwa grosze „na znak najwyższego zwierzchnictwa i uznania korony królestwa polskiego". Wprawdzie przywilej koszycki był wyprzedzony przywilejem budzińskim z r. 1353, w którym król Ludwik z góry przyrzekał, że poprzestanie na daninach z dawna składanych i nie będzie wymagał nadzwyczajnych podatków, ale dopiero przywilej koszycki owo przyrzeczenie uświęcił i bliżej określił zakres obowiązków poddanych, przemieniając wszystkie daniny składane dotychczas w naturze na pieniądze i zwalniając ich od danin nadzwyczajnych. W ten sposób król zyskał stały przychód w pieniądzach, ale stracił możność podniesienia tego dochodu w razie nadzwyczajnej potrzeby publicznej bez zezwolenia sejmu i w tem osłabieniu władzy królewskiej w dziedzinie skarbowości leży ujemne znaczenie

---

[1]) Ob L (ks Tadeusz Lubomirski): „Trzy rozdziały z historji skarbowości w Polsce", Kraków 1868, str 7—11

[2]) Łan staropolski miał trzy pola, w każdem polu po staj 7, razem więc 21 staj, na dom staje 1, na ogrod staje 1, na nawsie staje 1 (Pawiński: „Księgi podskarbińskie z czasow Stefana Batorego". Źródła dziej T. IX, str 300). Piekosiński podaje rozmiary tego łanu w rozprawie: „O łanach w Polsce wieków średnich", Kraków 1887 Grosz ówczesny równa się wedle wartości kruszcowej złotemu polskiemu z XVIII wieku.

przywileju koszyckiego. Król Kazimierz W. nakładał poradlne (łanowe, królestwo) po 12 groszy z łanu, a nadto pobierał zwyczajne daniny w naturze. Od czasów króla Ludwika odpadły daniny w naturze, a pozostały tylko dwa grosze z łanu. Nawet owa przemiana danin na podatek pieniężny, wprost konieczna wskutek rozwoju obrotu pieniężnego, okazała się w skutkach dla skarbu niekorzystną, ponieważ moneta polska stawała sie coraz podlejszą i miała coraz niższą siłę kupna, a nadto same kruszce szlachetne począwszy od XVI. wieku stopniowo traciły na swej wartości. W razie utrzymania się wartości groszy z XV. wieku, byłby skarb publiczny miał zapewniony wzrost swoich dochodów z łanowego przez to, że ilość łanów kmiecych, wskutek mnożenia się ludności i korczowania lasów wzrastała: z drugiej jednak strony wolne były od podatku łany pańskie, które z rozwojem gospodarstwa folwarcznego, począwszy od drugiej połowy XV. wieku, przeważały w Polsce. Z wolności szlachty korzystało także duchowieństwo, a wolnym był z tytułu udziału w wyprawie wojennej też sołtys.

Aby mieć obraz dochodów króla w Polsce za Ludwika węgieskiego należy uwzględnić, że dzisiaj w Europie panuje powszechnie pieniądz złoty jako obiegowy, albowiem nawet w krajach waluty podwójnej wartość obiegowa monet srebrnych stosuje się do wartości monet odpowiednich złotych, a jest niezawisłą od wartości srebra. Natomiast w wiekach średnich obiegową monetą jest przeważnie moneta srebrna, ale obok niej krążą także jako monety handlowe monety złote, n. p. w Polsce dukaty węgierskie (czerwone złote), wybijane w Polsce dopiero od XVI. wieku na mocy ordynacji[1]) Zygmunta I. Owóż grosze za Kazimierza Wielkiego miały wartość $^1/_{14}$ czerwonego złotego, następnie jednak coraz mniejszą, w drugiej połowie XV. wieku zeszły do $^1/_{32}$ części czerwonego złotego, w połowie XVI. wieku do $^1/_{60}$ części, nakoniec z końcem XVIII. wieku do $^1/_{540}$ części czerwonego złotego.

Za Jana Olbrachta powstał w Polsce złoty polski, iako mone-

---

[1]) Wedle tej ordynacji z 16 lutego 1528 r miano wybijac czerwone złote dokładnie jak węgierskie, to jest z grzywny wagi krakowskiej 56 czerwonych złotych Czerwony złoty rowna się pod względem zawartości kruszcu 12 frankom

ta rachunkowa, równa 30 groszom. Zrazu złoty równał się czerwonemu złotemu, ale wskutek podlenia waluty krajowej (groszy) wartość złotego ciągle spadała, ponieważ stale równała się 30 groszom. W całym 18. wieku czerwony złoty miał wartość 18 złotych polskich czyli 540 groszy. Złotego starano się przejściowo wybijać jako monetę realną, srebrną. Zygmunt August bił złotówki w Wilnie 1564 r., podobne do talarów, później za Jana Kazimierza 1663 r. przedsiębiorca mennicy Andrzej Tymf (tymfy) [1]) Na złotym polskim, jako zasadniczej jednostce, Stanisław August oparł reformę monetarną w Polsce.

Sama szlachta była w ówczesnej Polsce i w innych krajach uwolnioną wprawdzie od podatków, ale względy polityczne i własny interes powstrzymywały ją od przyzwalania panującemu nadzwyczajnych danin od kmieci. Szlachta bowiem pragnęła zabezpieczyć sobie autonomję w swoich posiadłościach oraz zachować siły ekonomiczne włościan dla swojej korzyści. Podatki państwowe osłabiały ekonomicznie kmieci, a tem samem uszczuplały źródło utrzymania ich panów. Główny ciężar ludu wiejskiego bowiem polegał w świadczeniach na rzecz panów w płodach surowych, w czynszach pieniężnych i w robociźnie. W zasadzie byli kmiecie dzierżawcami gruntów i zakres ich obowiązków był określony pierwotną umową dzierżawną. Ale umowa ta musiała doznać zmiany już dlatego, że czynsze z rozwojem obrotu pieniężnego zamieniano na pieniężne, pieniądz tracił ciągle wartość z powodu pogarszania monety i zmuszał panów do pewnej dowolności, bądź przez podnoszenie czynszów pieniężnych, bądź też przez nakładanie na kmieci pewnych dodatkowych obowiązków, n. p. robocizny. Kiedy zaś za Kazimierza Jagiellończyka dzięki pokojowi toruńskiemu z r. 1466 odzyskała Polska ziemię pomorską, chełmińską i michałowską, a zakon niemiecki w Prusiech wschodnich uczyniła swym hołdownikiem, przeobraziły się niebawem stanowczo stosunki ekonomiczno-społeczne. Z otwarciem bowiem ujścia Wisły i przystępu do morza powstała możność korzystania z wywozu zboża, drzewa i innych płodów surowych Wisłą i licznymi jej dopływami (Dunajcem, Sanem, Bugiem Narwią, Wartą, Pilicą) z Małopolski, Rusi, Wielkopolski i Mazo-

[1]) Ob Gumowski: „Monety polskie“, str 40.

wsza do Gdańska, powstały warunki rozwoju wielkiej produkcji i handlu, zwłaszcza, że równocześnie wzmagał się popyt za zbożem polskiem ze strony krajów zachodnich. Szlachta zwolniona od potrzeby ciągłego pogotowia wojennego zwraca się wówczas sama do pługa, korczuje lasy, usuwa dzierżawców, tworzy i rozszerza własne gospodarstwo folwarczne. Ilość łanów uprawnych szybko się zwiększa, chociaż skarb królewski nie ma udziału w tym pomyślnym zwrocie ekonomicznym. Szlachta zaczyna w całej pełni cenić wartość sił roboczych, których podówczas wszędzie brakowało, ogranicza wychodźtwo włościan ze wsi i narzuca im przymusową pańszczyznę, sankcjonując ją już w XV. wieku w ustawach partykularnych. Dla zapewnienia sobie większego wpływu na kmieci oraz korzyści z roli i dochodów sołtysa, panowie wykupują sołtystwa i stają się sędziami włościan i to bez odwołania. Smutny ten okres upadku wolności kmieci zamykają konstytucje sejmu krakowskiego z r. 1532, które „ze względu na objawiający się u wielu poddanych królewskich brak robotników“ postanawiają, że nie wolno kmieciom ani ich synom opuszczać wsi bez wiedzy i zezwolenia pana pod grozą przymusowej pracy i odstawienia do ich panów.[1]) Tak więc rozkwit ekonomiczny w Polsce u wrót epoki odrodzenia stworzył ze stanu rycerskiego zawód wielkich rolników i sprowadził ekonomiczny i polityczny upadek kmieci.

Jak wielkim był faktyczny dochód króla z poradlnego z końcem XIV. i w XV. wieku, nie można dokładnie obliczyć pomimo cennych wydawnictw źródeł, jakie się w ostatnich czasach pojawiły.[2]) To jednak pewna, że skutkiem pogorszenia pieniędzy tra-

[1]) Vol. leg I 503 Por Balzer: „Reformy społeczne i polityczne konstytucji trzeciego maja“, Krakow 1891, str 8 sq; Piekosiński: „Zdobycze szlachty polskiej“, str 369—377.

[2]) Jeszcze w r 1854 ogłosił hr. Aleks Przezdziecki niektóre rachunki dworu Władysława Jagiełły („Życie domowe Jadwigi i Jagiełły z reg skarb z lat 1388—1417“); więcej materjału zawierają „Rachunki dworu króla Wład. Jagiełły i krol Jadwigi z lat 1388—1420“, wydane w r 1896 przez Piekosińskiego (wyd. komis hist akad um). Pawiński wydał księgę skarbową króla Kazimierza Jagiell od r 1484—1488 („liber quitantiarum regis Casimiri“) opracowaną w r 1901 przez Fr Papeego, oraz księgę kr Aleksandra od r 1502—1506 („Teki A Pawińskiego“, Warszawa 1897). Skarbowośc z czasow króla Aleksandra, opracował ks Tadeusz Lubomirski („Trzy rozdziały

ciło „poradlne“, zwane później „podymnem“, znaczenie dla skarbu królewskiego. Za Zygmunta III. przestano je wybierać dla króla, a Władysław IV. uwolnił szlachtę na zawsze od tego podatku.

Tak skutkiem wygaśnięcia dziedzicznej dynastji Piastów i osłabienia władzy królewskiej w systemie elekcyjnym od czasów Ludwika Węgierskiego, król utracił prawo nakładania i pobierania podatków, i został ograniczony do dochodów z dóbr swoich, między któremi żupy solne ważne zajmują miejsce. Wszelako dobra te zmniejszają się przez darowizny, sprzedaże i zastawy; w kłopotach skarbowych królowie zaciągają nowe długi, psują monetę, zastawiają dalej dobra, a w naglej potrzebie udają się do miast, szlachty lub duchowieństwa o zapomogi, do papieża o odstąpienie dochodu z Ś-topietrza, lub wprost do sejmów, a od 15. wieku wpierw do sejmików poszczególnych ziem o przyzwolenie podatków. Także na Litwie już przy wprowadzeniu chrześciaństwa przywilej wydany w r. 1387 wyzwolił naród od niektórych robocizn: późniejszy przywilej spisany w Horodle w r. 1413 zastrzegł wprawdzie prawo stanowienia podatków panującemu, ale już przywilej króla Kazimierza z r. 1457 zrównał prawa szlachty litewskiej z prawami szlachty polskiej. Dla dóbr świeżego nadania zachował obowiązek budowania zamków, poprawy dróg i mostów i dawania stacji:[1]) ale wszystkie dobra ziemskie uwolnił od podatków w naturze i pieniądzach: mianowicie od „serebrszczyzny“[2]), „dziakła“[3]), podwód, powozów i innych „ucisków“. W ten sposób otrzymała szlachta litewska prawo uchwalania podatków, a król Zygmunt I. rozszerzył ten przywilej na południowe województwa.[4])

---

z historji skarbowości“). Materjały do historji skarbowości XV wieku zawiera też dzieło Pawińskiego „Sejmiki ziemskie“, Warszawa 1895 Uchwały podatkowe za Kazim Jagiell zestawił Tomaszewskij „Podatkowi uchwały za Kazimira Jagajłowicza w Polszczi“ 1897, t 19 Zapisków tow. im. Szewczenki we Lwowie

[1]) Przez „stację“ rozumiano powinność goszczenia pana w dobrach, przez które przejeżdżał. Ob. Czacki, I, str. 75—7, dop 2

[2]) Tak nazywała się opłata pieniężna od słowa sierebro, srebro Ob. tenże, I, str. 212—3 dop. 1

[3]) Tak nazywano powinność dawania siana, później też różnych osypów, a nawet drobiu i jaj Ob tenże, I, str 74—5, dop 6

[4]) Ob. L. „Trzy rozdziały z historji skarbowości“, str. 2—3

Poborem podatków przyzwolonych przez sejmy nie zajmowali się urzędnicy królewscy, lecz poborcy na sejmach i sejmikach wybierani. Z tego powodu występuje już w XV. wieku różnica między skarbem nadwornym króla i skarbem publicznym. Zarząd skarbu był atoli do końca XV. wieku w jednym ręku, dopiero z początkiem XVI. wieku dokonano za Zygmunta I. ostatecznego podziału skarbu na królewski i narodowy, oraz zaprowadzono dla każdego z nich oddzielną rachunkowość.

Sejmy uchwaliły (wedle Lubomirskiego) w pierwszej połowie XV. wieku podatek dwa razy, w drugiej połowie tegoż wieku szesnaście razy, w ciągu XVI. wieku zaś pięćdziesiąt razy.[1]) Uchwały sejmowe okazały się niezbędnemi przedewszystkiem wskutek zrzeczenia się podatków przez Ludwika węg., albowiem w uchwałach tych powracano do dawnego podatku 12 groszy z łanu już jako podatku nadzwyczajnego i musiano go coraz częściej uchwalać z zastrzeżeniem, że podatek ten jest dobrowolnym i nie uwłacza swobodom szlachty. W ogóle podatki sejmowe uchwalane w tym okresie były czworakiego rodzaju. Jedne zwróciły się głównie przeciw miastom, a były niemi szos, podatek majątkowy, i czopowe, podatek od napojów, obydwa znane w miastach, jako podatki miejskie już od XIV. wieku.[2]) Inne obarczyły samą szlachtę i duchowieństwo, mianowicie podatek od intrat, zwany pospolicie podatkiem czwartej części czynszów. Podatek ten, wspomniany już w XV. wieku miały płacić wedle uchwały sejmu z r. 1507 stany: duchowny i świecki od wszelkich przychodów, jako to: z czynszów kmiecych, z procentów od sum ulokowanych, z mostowego, z karczem, młynów, przewozów, kuźnic, lasów, łąk, ogrodów oraz gruntów

---

[1]) Lubomirski: „Rolnicza ludność", str. 810—11. Wedle A. Pawińskiego („Sejmiki ziemskie", str. 3) pierwszem znanem zebraniem sejmików, a następnie walnego sejmu (w Korczynie) w sprawach podatkowych, było zwołanie sejmików w r. 1404 celem uchwalenia podatku po 12 groszy z łanu na wykupno od Krzyżaków ziemi dobrzyńskiej za 40 000 czerwonych złotych.

[2]) Por Blumenstock: „Plany reform skarbowo-wojskowych w pierwszej połowie panowania Zygmunta Starego" w Przewodniku nauk. i lit 1888, XVI, str 112—3. Ten szos „krolewski" należy odróżnić od szosu miejskiego, ob. Kutrzeba „Szos królewski w Polsce w XIV i XV wieku", w „Przeglądzie polskim", r. 1900, str. 78—103 i 270—290.

nieosiadłych. Od dziesięcin miano składać ósmą część. Nakoniec czwarty, dawny podatek, łanowe, spadał bezpośrednio na kmieci i na szlachtę nie mającą kmieci (t. zw. szlachtę zagrodową). Pośrednio jednak dotykało łanowe szlachtę, która dotychczas w razie wojny pobierała dla siebie nadzwyczajny podatek i musiała go później odstąpić skarbowi. Dochód z poboru tych podatków wynosił w 1508 r. 70.000 fl., czyli wedle dzisiejszej wartości rzeczowej około 5,000.000 złotych. Nadto urządzano komory celne pograniczne i wybierano podwyższone cło wywozowe i dowozowe. W r. 1510 wynosił ogólny dochód skarbu 104.406 fl., czyli około 8 miljonów złotych dzisiejszych.

Z ciągłem podleniem monety polskiej zmniejszał się wprawdzie ciężar czynszów zamienionych na gotówkę, i w naturalnym rozwoju stosunków ekonomiczno-społecznych byłoby włościanom coraz łatwiej uiścić się ze swoich zobowiązań. Ale właśnie ta okoliczność przyspieszyła dążenie panów do zmiany systemu czynszowego na system własnej administracji folwarcznej i do przywiązania włościan do gruntu, jako niezbędnej siły roboczej. Otwarcie drogi do Gdańska i morza podniosło nadto z końcem XIV. wieku ceny zboża i uczyniło własną produkcję i wywóz zboża tem korzystniejszemi. Wówczas to szlachta porzuca zajęcia rycerskie, bierze się do pługa, korczuje lasy, rozszerza swe gospodarstwo folwarczne i zamienia stopniowo dzierżawców włościan w swoich poddanych i niewolników.

c) SKARBOWOŚĆ MIAST ŚREDNIOWIECZNYCH.

Miasta odgrywają w historji cywilizacji wszystkich ludów wybitną rolę, jako ogniska pracy i energji społecznej. Samo powstanie miast właściwych, różniących się od dawnych warownych grodów, jest objawem świadomego, stałego, skupienia się ludności, nietylko dla wspólnej obrony przed nieprzyjacielem, ale także, i przedewszystkiem, dla organizacji pracy. Podział pracy terytorjalny i społeczny, wytwarza w miastach odrębne zawody ekonomiczne, ożywia ruch handlowy i przemysłowy, łączy społeczeństwo miejskie wspólnym interesem w jedną całość ekonomiczną i polityczną. W miastach najwcześniej objawia się owa łączność ekonomiczna wszystkich mieszkańców, która dzisiaj ogarnia cały naród i nazywa się gospodarstwem społecznem:

dlatego niektórzy ekonomiści nazywają średniowieczne dzieje gospodarstwa społecznego okresem gospodarstwa miejskiego. W miastach skupia się obrót produktów i zdobywa stopniowo przewagę pieniądz kruszcowy, jako powszechny pośrednik obrotu, a z nim wypiera system obrotu pieniężnego dawną zamianę naturalną. Tu także okazuje się koniecznem silniejsze zespolenie polityczne mieszkańców dla utrzymania bezpieczeństwa i porządku w mieście, a wraz z rozwojem władzy miejskiej i zadań publicznych powstaje i rozwija się skarbowość miejska na podstawach pieniężnych.

Jakoż tak w starożytności (Grecja, Rzym, Kartagina) jak w wiekach średnich (miasta włoskie, wolne miasta niemieckie) miasta stawały się zawiązkiem potężnych państw, lub zdobywały dla siebie samoistność polityczną, a ich urządzenia administracyjne i skarbowe służyły za wzór dla szerszych organizacji politycznych narodów. W średnich wiekach zawdzięczają miasta swą autonomię przywilejom panujących, które sobie wywalczyły lub wyjednały, mianowicie w Europie Zachodniej, albo już przy swem założeniu otrzymały, jak było w Polsce przy lokacjach miast na prawie niemieckiem. W czasie rozluźnienia się idei państwowej, miasta autonomiczne tworzą organizmy polityczne, wydają dla siebie ustawy (wilkierze) wiążące mieszkańców miasta, czuwają nad bezpieczeństwem, porządkiem i dobrobytem wśród obywateli, a niekiedy łączą się z innemi miastami w związki dla celów handlowych lub nawet politycznych.

Skarbowość miast średniowiecznych rozwija się zatem pod wpływem lokalnych potrzeb i stosunków ekonomicznych i administracyjnych; większe miasta autonomiczne mają już w 13. wieku swoje stałe urządzenia skarbowe, tworzące publiczny system gospodarczy, małe miasta zaś zachowują system gospodarstwa prywatnego, nie różnią się istotnie ani pod względem ekonomicznym, ani skarbowym, od gmin wiejskich. Dzięki wydanym rachunkom miejskim wielu średniowiecznych miast holenderskich i belgijskich, następnie niemieckich i polskich, możemy w ogólnym zarysie wytworzyć sobie obraz skarbowości miejskiej, szczególnie z XIV. i XV. wieku.[1])

[1]) Ob Wilhelm Stieda: „Stadtische Finanzen im Mittelalter“ w Jahrbucher Conrada, t 17, 1899, str. 1—54 i spis ogłoszonych rachunków

Z rachunków miast średniowiecznych okazuje się, że ówczesne finanse miejskie nie były oparte na pewnym planie gospodarczym, z góry ułożonym (budżecie) i że w corocznych wydatkach i przychodach bardzo znaczne zachodzą różnice. Z tego powodu miasta często muszą korzystać z kredytu w rozmaitych formach ówczesnych, kredyt więc jest zwyczajnym regulatorem skarbowości miejskiej, środkiem utrzymania równowagi w bilansie skarbowym. Główną przyczyną tej pozornej niegospodarności jest natura ówczesnych p o t r z e b miejskich. Miasta bowiem przestały wprawdzie być wyłącznie warownymi grodami, ale mimo to dzwigały pospołu z państwem obowiązek o b r o n y przed nieprzyjacielem, utrzymywały bramy, wieże, rowy, mury i wały miejskie, własne zbrojownie, a szczególnie w czasie wojny łożyły na cele obrony i bezpieczeństwa miasta wydatki nadzwyczajne, których z góry przewidzieć nie można było. Także ogólne wydatki panującego na obronę kraju lub na inne konieczne potrzeby odbijały się na skarbowości miejskiej, albowiem król udawał się do miast wówczas z prośbą o pomoc w pewnej sumie pieniężnej, a żądanie takie uważano na mocy zwyczaju tudzież w interesie miasta za obowiązek, który należało wykonać na rachunek miasta, chociażby w kasie nie było zapasów. Wprawdzie zarządy miast poruczały obowiązek utrzymywania bezpieczeństwa miasta c e c h o m i o tyle oszczędzały gminie wydatków, ale nadzwyczajne wydatki pokrywały z funduszów miejskich lub zapomocą kredytu.

W ogólności, jeżeli w wydatkach miast pominiemy niezbędne koszta zarządu majątku i ściągania podatków, w skarbowości miast średniowiecznych zajmują wydatki na bezpieczeństwo publiczne pierwsze miejsce.[1]) Do wydatków tych należą także ko-

---

miejskich na str 48—49 Rachunki Wrocławia za lata 1299—1358 w Cod dipl Siles III Szczególnie cenne są najstarsze księgi i rachunki m Krakowa od roku 1300—1400 wydane przez Szujskiego i Piekosińskiego w r 1878 (Mon m ævi VI), tudzież rozprawa Stan K u t r z e b y: „Finanse Krakowa w wiekach średnich", Krakow 1900 (odbitka z Rocznika Krak t III) i inne publikacje tegoz autora; dla Lwowa wydał Al C z o ł o w s k i: Księgę rachunkow za lata 1404—1414 (Pomniki dziejowe Lwowa, t II, 1896); O P o z n a n i u i innych miastach ob K u t r z e b a, str II

[1]) W Krakowie wynosiła suma wydatków publicznych po strąceniu kosztow zarządu skarbowego w r 1392 grzywien 2538, w tem na bezpie-

szta sądownictwa miejskiego i policji, ale ciężar wymiaru sprawiedliwości i policji przemysłowej ponosi skarb miejski tylko w drobnej części, głównie dźwigały go cechy. Cechmistrze czuwają też na produkcją i porządkiem targowym.[1])

Znaczne wydatki łożą miasta na dary dla panującego i dostojników państwowych, na uroczyste przyjęcia tych osób, tudzież na podróże swoich posłów w sprawach miejskich lub politycznych.[2]) Także te wydatki są niestałe, bo zależą od nadzwyczajnych potrzeb i stosunków.

Gdy wskutek niestałych potrzeb i dochodów kredyt jest regulatorem finansów miejskich, zajmują w budżecie miast wydatki na długi wybitną rolę,[3]) mianowicie bądź na spłatę jednorazowa, bądź też długoletnią, w formie renty wieczystej lub dożywotniej, albo zwykłych odsetek od kapitałów. Niekiedy miasto nakłada umyślnie podatek celem jednorazowej spłaty długów.[4])

Wydatki natomiast na lokalne cele miejskie, na komunikację, wygodę, zarząd miasta, na oświatę i dobroczynność publiczną, są nieznaczne w porównaniu z dzisiejszą skarbowością miast większych. Zarząd miasta spoczywa w części bezpośrednio w ręku rajców gminy; miasta zresztą nie mają ludności znacznej i tak zróżniczkowanej jak dzisiaj.[5]) Oświata i dobroczynność publiczna jest w ręku kościoła, czuwanie nad bezpieczeństwem od ognia i nad czystością ulic należy do mieszkańców, mianowicie głównie do właścicieli domów, którzy mają obowiązek utrzymywać potrzebne przyrządy, beczki z wodą i starać się o ugaszenie pożaru, oraz czyścić ulice i place przed swoimi domami.[6])

Przychody miast już w średnich wiekach płyną nietylko z majątków i przedsiębiorstw miejskich, ale nadto z opłat publicznych

---

czeństwo publiczne 832 grz, w r 1431 ogólne wydatki publ 1870 grz., wydatki na bezp p 482 grz. W sumach tych nie mieszczą się wydatki dla króla i kraju. Ob wykaz rozchodow Krakowa u Kutrzeby, tabl III. We Lwowie ob. spisu wydatków „Pomniki dziej Lwowa“ II n p. str. 97—100

[1]) Ob. o tem Stesłowicz: „Cechy krakowskie“ w Kwart histor. 1892, str. 296 sq

[2]) Ob. Stieda, str. 15; Kutrzeba, str 79 sq.

[3]) Ob. Stieda, str 34—47; Kutrzeba, str 97—104.

[4]) N p miasto Lwow w r 1408: Pom dziej Lwowa II., str 57

[5]) Kraków miał wówczas około 4 000 mieszkańcow.

[6]) Por Kutrzeba, str 89 i 92.

i podatków, a podatki wcześnie ustalają się i zyskują większe znaczenie dla skarbowości miejskiej, niż przychody zarobkowe. Majątek miast obejmuje prócz gruntów, kamieniołomów, budynków, także składownie towarów, ważne i intratne szczególnie w miastach, mające przywileje składowe, niemniej cegielnie, wapienniki, topnie srebra, niekiedy też łoju i wosku, i inne urządzenia zarobkowe, służące częścią na potrzeby miejskie, częścią wydzierżawione za czynszem. Rozpowszechnione są wodociągi miejskie, szczególnie na cele przemysłowe, n. p. dla wyrobu piwa, wagi miejskie, dające opłaty; znane są także opłaty za używanie dróg i mostów, za przyjęcie do związku gminy i inne.

Podatki miejskie są zrazu nadzwyczajnem źródłem pokrycia nadzwyczajnych potrzeb n. p. na obronę kraju, na zasiłki dla panującego, na budowę gmachów publicznych, na budowę i naprawę mostów, rowów, wodociągów; gdy jednak potrzeba posiłkowych dochodów staje się stała, rada miejska uchwala z góry pewne stałe normy pobierania podatków, a nakoniec pobiera je stale wedle pewnej zasadniczej stopy, którą podwyższa w razie nadzwyczajnej potrzeby. Także daniny na rzecz panującego, świadczone zrazu przez miasto jako takie, zmieniają się z czasem na podatki nałożone na mieszczan na wzór podatków miejskich i wybierane są osobno na rzecz panującego przy pomocy organów miejskich. W miastach bowiem rozwinął się stopniowo cały system podatków, zastosowany nietylko do szczególnych stosunków ekonomicznych, różnych od reszty kraju, ale także do siły ekonomicznej mieszkańców. Podatki osobiste, zwane pogłównem, i majątkowe od gruntów (łanowe), otrzymały w miastach charakter ogólnego podatku majątkowego, nazywanego w Niemczech i Polsce zwykle s z o s e m; podatki zaś od obrotu towarów, zwane dawniej cłami, rozwinęły się w podatki pośrednie, szczególnie konsumcyjne, pobierane u bram miejskich, zwane a k c y z ą (w dawnej Polsce c i z ą, c z o p o w e m).

W szczególności s z o s jest zazwyczaj podatkiem majątkowym od nieruchomości i ruchomości, przedsiębiorstw, zapisów pieniężnych i od wierzytelności, niekiedy tylko od nieruchomości i zasobów pieniężnych.[1]) W Krakowie już wilkierz z r. 1385 usta-

[1]) Ob S t i e d a, str 17 sq; K u t r z e b a, str. 49—63.

nowił stałe normy wybierania tego podatku w razie potrzeby i zasadniczą stopę wydatków, którą rada miejska mogła podwyższyć i wybierać szos podwójny, potrójny, poczwórny; we Lwowie stałych norm nie było, szos był do końca podatkiem nadzwyczajnym i zniknął już w XV. wieku.[1]) Otóż szos ma cechę podatku powszechnego, elastycznego z powodu zmiennej stopy i ma tendencję silniejszego opodatkowania zamożniejszych mieszczan. W Krakowie i Lwowie podstawą wymiaru tego podatku od nieruchomości, jest podobnie jak w podatku łanowym, jednostka obszaru, dziedzina i jej części, lub wprost dom cały i jego części stosunkowe.[2]) Niekiedy uwzględniano jednak położenie domu, przyznając ulgi domom dalej od rynku położonym.[3]) Od pieniędzy i wierzytelności wybierano podatek wedle stopy procentowej (w Krakowie ½ grosza od grzywny — 1%), przyczem zastosowywano niekiedy progresję (stopę wzrastającą) lub degresję (stopę malejącą przy majątku niższym). W różnicy stopy znać nietylko siłę politycznego wpływu warstw ludności w radzie miejskiej, ale także ogólne ekonomiczne względy lub przyczyny lokalne. Od pieniędzy lokowanych w przemyśle i handlu pobierano niekiedy niższą stopę, niekiedy przeciwnie uwzględniano większe zapasy gotówki, jako nie dające dochodów. Szos od przedsiębiorstw przemysłowych i kupieckich był zastosowany do rozmaitej rentowności przedsiębiorstw danej kategorji, na podstawie znajomości stosunków lokalnych. W Krakowie i Poznaniu rozstrzygały zewnętrzne rozmiary przedsiębiorstwa (sklep, kram, ława), co w ówczesnych prostych stosunkach zarobkowych mogło być słuszną miarą zarobku kupieckiego. Z rozwojem miast, z powstawaniem nowych zawodów i rozluźnianiem się równości ekonomicznej wśród rękodzielników i kupców cechowych owe zewnętrzne znamiona nie

---

[1]) We Lwowie wybierano obok szosu t zw. arbitrium, zdaje się zwyczajowy podatek osobisty (pogłówne), bądź od wszystkich (n p w r. 1406), bądź tylko od biedniejszych, którzy płacili mały szos z powodu małego majątku (n p w r 1405). albo wcale pieniędzy nie mieli (n p. w r 1407 od Ormian) Ob „Pomniki dziej Lwowa", II, str 11, 34, 40

[2]) „Domus integra, media, quartalis"

[3]) W Krakowie cały szos płaciły domy w rynku (½ grzywny), ⅔ szosu domy w ulicach bliższych, ½ szosu w ulicach dalszych Ob Kutrzeba, str 55

wystarczały przy ocenianiu siły ekonomicznej; z tego powodu szos staje się podatkiem niesprawiedliwym i znienawidzonym, zwłaszcza gdy się go pobiera wedle kilkakrotnej stopy zwyczajnej, znika we wielu miastach wcześnie (w Kolonji w 14. wieku, we Lwowie i Poznaniu w 15. wieku, w Krakowie w 16. wieku), a w miejsce szosu nabierają dla skarbowości doniosłego znaczenia podatki pośrednie, od obrotu i konsumcji. Natomiast utrzymał się szos jako podatek państwowy, nakładany na miasta, później w Polsce na mieszczan wprost, w Niemczech zaś nakładany ryczałtem na miasta celem repartycji na mieszczan w drodze autonomicznej. Tak w średniowiecznych urządzeniach skarbowych mają swe źródło podatki „kontyngentowe“ i „repartycyjne“.

Szos królewski w Polsce istnieje już z początkiem 15 w. jako nadzwyczajny podatek, uchwalany przez sejmiki i sejmy, obok łanowego pobieranego od gruntów. Wprawdzie przywilej koszycki z r. 1374 nie obejmował miast, ale miasta prywatne, należące do szlachty, korzystały bezpośrednio z tego przywileju, miasta zaś królewskie na podstawie analogji i zwyczaju. W roku 1492 Jan Olbracht przyznał miastu Krakowowi prawo to wyraźnie, oraz zastrzegł miastu równomierność stopy podatkowej, ze stopą łanowego. Była to ważna zdobycz dla miast, ponieważ samowola szlachty zagrażała przerzuceniem na nie ciężaru podatkowego w formie ciągłych podwyżek stopy szosu królewskiego, bez równoczesnego podniesienia podatku łanowego.

Z końcem wieków średnich nabierają dla miast szczególnej doniosłości podatki pośrednie, mianowicie akcyza od napojów i innych przedmiotów, a w następnej epoce stają się one najobfitszem źródłem dochodów miejskich, a niemniej też państwa z miast. Rozwinęły się one z dawnych opłat i podatków od obiegu, nazywanych cłami, a zapewniały miastu dochód tem wyższy i tem łatwiejszy, im bardziej wzrastała ludność miejska i jej zamożność, albowiem w tym samym stosunku rosła jej siła konsumcyjna. Podatki pobierane od napojów i towarów przy wprowadzaniu ich przez bramy miejskie, na składach lub targach, zwane we Francji octrois, w Niemczech Ungeld lub akcyzą, w Polsce cizą, a od napojów czopowem, różniły się jednak od dawnych ceł tem, że obciążały konsumcję w miastach, gdy dawne cła pobie-

rano głównie od wywożonych i przewożonych towarów lub nakładano je na obcych dla ochrony produkcji miejscowej. Już w 14. wieku mają większe miasta Europy zachodniej znaczne dochody z akcyzy od wina, soli, niekiedy też od piwa, mąki, słodu i miesa, a w 15 wieku ustala się cały system podatków konsumcyjnych miejskich, z którego korzysta także państwo, nakładając na miasta podobne podatki na rzecz własnego skarbu.[1])

W miastach polskich wprowadzono urządzenia podobne jak w miastach niemieckich, a z niemi także niemiecki „Ungeld", „Weingeld" i inne podatki pośrednie. Z końcem 15. wieku za Jana Olbrachta spotykamy się już nietylko z przywilejami nadawanymi miastom względem pobierania akcyzy miejskiej, ale zarazem ustala się czopowe od napojów jako nadzwyczajny podatek sejmowy, uchwalany za zgodą panów i ziem, na potrzeby Rzeczypospolitej.[2]) W tej drodze następuje przesunięcie znacznej części ciężarów publicznych na miasta, albowiem już w XVI. w. za Stefana Batorego czopowe przewyższało wszystkie inne podatki miejskie razem wzięte i dorównywało niemal dochodowi z łanowego w całej Koronie polskiej. Czopowe w Polsce pobierano tak od napojów dowożonych do miast, jak od wyrobu i wyszynku napojów na miejscu wyrabianych. Czopowe staje się w ten sposób głównie podatkiem państwowym, miastom zaś uchwały sejmowe zezwalają pobierać na rzecz swoją dodatki do czopowego państwowego w oznaczonej wysokości. i to już z końcem XV. wieku. Mamy więc w Polsce bardzo wcześnie system dodatków do podatków konsumcyjnych na rzecz miast, przyczem koszta pobierania podatków i dodatków ponosi wyłącznie skarb państwowy. Podatki konsumcyjne miały tę zasadniczą zaletę, że torowały drogę idei powszechności podatku; wszelako przewaga polityczna szlachty umiała i w tej gałęzi opodatkowania zapewnić szlachcie pewne ulgi podatkowe.[3])

---

[1]) Por Wagner: „Finanzwissenschaft", III, str 56; Stieda, str. 30—34; Kutrzeba, str 69—79

[2]) Ob uchwały sejmowe z r 1490 w Cod. epist medii ævi I Nr 205 (czopowe); z r. 1493 tamże III., Nr 394; z r 1496 tamże III, Nr 416 („clze" na dwa lata)

[3]) W Polsce uniwersał piotrkowski z 2 marca 1493 nie wspomina o żadnych ulgach, czopowe ma być płacone w każdem mieście („tam

Ważną rolę w dochodach miast średniowiecznych stanowiły pożyczki miejskie. W miastach niemieckich weszły one powszechnie w zwyczaj nawet w normalnych stosunkach finansowych, a to bądź w formie pożyczek na krótki termin lub sprzedaży renty dziedzicznej i dożywotniej. Dochód z pożyczek wynosił niekiedy połowę całego dochodu gminy, równocześnie jednak wzrastały wydatki na oprocentowanie i spłatę długów. Bogatsi mieszczanie udzielali często bezpłatnie pożyczek miastu.

W ogólności urządzenia skarbowe miast średniowiecznych nie wytworzyły wprawdzie nowych dochodów publicznych, albowiem tak podatki bezpośrednie, jak akcyza miejska, uważana za podatek ściśle miejski, miały swe źródło w dawniejszej skarbowości panującego i opierały się na jego przywilejach; [1]) ale w miastach utrzymywała się idea podatku, jako daniny na cele publiczne, niezależnej od bezpośrednich korzyści obywateli, a zarazem rozwinęły się dawne podatki i sposoby ich nakładania i wybierania, przez co ułatwione było szybkie odrodzenie skarbowości państwowej z nastaniem epoki odrodzenia politycznego.

C) CZASY NOWSZE.

Nowsze czasy w dziejach skarbowości rozpoczynają się z przeobrażeniem średniowiecznych stosunków politycznych i ekonomicznych. Feudalizm spełnił swą misję dziejową i rozkładem własnym tworzył podstawę dla nowego życia politycznego, nowej idei państwowej. Wielkie wynalazki u wstępu do nowszej doby dziejów, szczególnie wynalazek prochu i zastosowanie go do wojen, wynalazek magnesu i użycie go w żegludze morskiej, przyspieszyły ów proces rozkładowy. Feudalizm przestał być organizacją wojskową, a tem samem tracił podstawę swego istnienia, skoro nie mógł sprostać wymogom nowego systemu wojennego,

---

nostro regali, quam terrestri"), i bez względu na wolności miejskie Ustawa z 2 maja 1496 co do „cizy" uwalnia szlachtę, duchowieństwo i kmieci od cizy, jeżeli rzeczy kupują na własny użytek

[1]) Por Georg Below: „Die städtische Verwaltung des Mittelalters als Vorbild der spateren Territorialverwaltung" w Histor Zeitschrift, t 75, 1895, str 432—5; tenże: „Der Untergang der mittelalterlichen Stadtwirtschaft" w Conrada Jahrbucher, t 21, 1901, str 624—6

nie mógł zastąpić potrzeby wojsk stałych, płatnych i fachowo wyćwiczonych. Równocześnie odrodzenie starożytnej literatury klasycznej, zapał, z jakim od XV. stulecia zajmowano się także politycznemi instytucjami Rzymu, recepcja prawa rzymskiego w Niemczech i w związku z tem wprowadzenie w administracji i w sądownictwie zawodowych urzędników, wszystko to zwiastowało przeżytej organizacji feudalnej niechybny upadek. Grecka filozofja państwowa, owiana duchem chrześciańskim, owładnęła teorją polityczną, podsycając reakcję przeciw średniowiecznemu porządkowi.

Pod wpływem takich czynników upadł system feudalny i stał się podwaliną dla nowych organizmów politycznych. W Niemczech panowie terytorjalni złamali potęgę swych wasalów i poddali ich wraz z resztą ludności swej najwyższej, jednolitej władzy o tendencjach przeważnie absolutnych. W ten sposób powstały odrębne poszczególne państwa niemieckie. We Francji udało się królowi samemu odnieść stanowcze i trwałe zwycięstwo nad wasalami i złączyć cały kraj w wielką, jednolitą monarchję absolutną. W Anglji, gdzie Wilhelm Zdobywca wprowadził był system lenny celem poparcia swej absolutnej, centralnej władzy, dokonuje się wewnętrzne przeobrażenie tego systemu wprawdzie bez uszczerbku dla jedności państwa, ale na niekorzyść władzy królewskiej. W Polsce nakoniec zyskuje stanowczą przewagę szlachta, tworząca dwa stany, senatorski i rycerski i nadaje państwu cechę rzeczypospolitej arystokratycznej, a nawet oligarchicznej, z zachowaniem pozorów monarchizmu.

Pomimo odrodzenia dawnej idei państwowej utrzymuje się nadal ustrój stanowy, a z nim prawa i przywileje szlachty i duchowieństwa. Ludność rolnicza wiejska popada w większą jeszcze zależność ekonomiczną i osobistą, w stan upośledzenia, graniczący z dawna niewolą. Przyczynia się do tego stanu wzrost potrzeb prywatnych i publicznych, rozkrzewienie gospodarstwa folwarcznego i brak sił roboczych w krajach słabo zaludnionych. W Niemczech ucisk ludności wiejskiej prowadzi do słynnej wojny chłopskiej. W Polsce, wedle słów Lubomirskiego, „dzieje ludności rolniczej zamykają się w czterech zajściach: w ostatniej ćwierci XV. wieku wprowadzono przytwierdzenie, a skutkiem przytwierdzenia

nastąpiło w pierwszej ćwierci XVI. wieku zwiększenie robocizny, w drugiej odbycie pomiaru, a w ćwierci ostatniej porzucenie ratajstwa i najmu. W krajach romańskich w XVI. i XVII. wieku dochodzi ucisk ludności rolniczej, zwłaszcza nadużywanie władzy osobistej i sądowej, do ostatecznych granic. W Rosji orzeczona w r. 1604 przez Borysa Godunowa glebae adscriptio prowadzi w 18. wieku do formalnej niewoli. W Anglji poddani włościanie począwszy od 17. wieku przemieniają się w dzierżawców czasowych, i to w Anglji przez wykupno dobrowolnie, w Irlandji przymusowo. Zresztą ekonomiczne położenie zawodu rolniczego wogóle nie mogło dotrzymać kroku postępowi innych zawodów gospodarczych już z powodu zastoju w technice produkcji rolniczej, która dopiero w drugiej połowie 18. wieku budzi się z uśpienia.[1])

Dopiero uchwały francuskiego zgromadzenia narodowego, które już w nocy 4. sierpnia 1789 zniosło wszelkie przywileje szlachty i poddaństwo osobiste ludu wiejskiego, położyły podwaliny pod budowę nowożytnego społeczeństwa.[2]) Za przykładem Francji poszły inne państwa europejskie i zniosły stopniowo niewolę i poddaństwo osobiste, patrymonialne sądownictwo i ograniczenia wolności ruchu i wyboru zajęcia przez obywateli.

Obok tych nowych stosunków politycznych wywiera stanowczy wpływ na skarbowość w czasach nowszych powolne ale stateczne przeobrażanie się gospodarstwa naturalnego w g o s p o d a r s t w o p i e n i ę ż n e. Wielki ten proces ekonomiczno-społeczny, torujący drogę do radykalnego przewrotu w stosunkach produkcji, obrotu i rozdziału dochodu społecznego, a w dalszej konsekwencji w układzie warstw społecznych, znajduje się w ścisłym związku przyczynowym z całą przeszłością dziejową na przełomie wieków średnich i nowszych. Złożyły sie nań i popierały go liczne i różnorodne czynniki, natury zarówno ekonomicznej, jak i politycznej. Do pierwszych należał wzrost miast, ich handlu, bogactwa i potęgi, krzewienie się podziału pracy społecznego

[1]) Ob M e i t z e n: „Landwirtschaft", „Handbuch der polit. Oek." Schonberga II, 1891, str 155—7

[2]) Polska konstytucja trzeciego maja 1791 pozostawiła pańszczyznę i czynsz kmiecy jako prawa majątkowe, ale stosunek między włościaninem a panem opiera się na umowie wzajemnej i zapewnia włościanom opiekę prawa

i międzynarodowego, rozszerzenie i ożywienie handlu światowego wskutek odkrycia Ameryki i drogi morskiej do Indji wschodnich, przypływ wielkich mas kruszcu szlachetnego z Ameryki,[1]) nakoniec powszechne podniesienie i urozmaicenie potrzeb prywatnych i publicznych i wyrobienie się wymogów stanu; do drugich zaliczyć musimy upadek feudalizmu i powstanie nowych organizmów państwowych, system stałych i płatnych wojsk i urzędników, niemniej oparcie samejże skarbowości publicznej na podstawach pieniężnych. Pieniądz staje się powszechnym środkiem obrotu w handlu światowym i krajowym, w gospodarstwie publicznem, w miastach i na targach perjodycznych, a nawet panowie patrymonialni skwapliwie przemieniają daniny naturalne poddanych w świadczenia pieniężne.[2])

W związku z takim stanem politycznym i ekonomicznym pozostaje także polityka ekonomiczna państw w tym okresie, zwana przez ekonomistów merkantylną, a mająca dla skarbowości bezpośrednie znaczenie. System „merkantylny" był wyrazem przebudzonej idei państwa i jego świadomej działalności dla podniesienia materjalnych podstaw własnego i narodowego bytu. W teorji i praktyce odznaczała się ta polityka jednostronnością i przesadą w pewnych kierunkach: mianowicie w przecenianiu wartości i znaczenia pieniądza, w przesunięciu punktu ciężkości do stosunków handlu zewnętrznego celem uzyskania korzystnego bilansu płatniczego,[3]) w drobiazgowej i krępującej opiece nad rzemiosłem i przemysłem krajowym, w powierzchownem traktowaniu kwestji zaludnienia i jej stosunku do dobrobytu ogólnego. Ale owa jednostronność i przesada częścią znamionowały tylko niedojrzałość polityczną ówczesnych panują-

---

[1]) Zapas złota i srebra w pieniądzach, sprzętach i towarach w całej Europie przed odkryciem Ameryki szacują zaledwie na miljard franków (Schanz: „Englische Handelspolitik", I, str 482)

[2]) Por Lubomirski: „Ludnosc rolnicza", j w str 807 G. Schmoller: „Skizze einer Finanzgeschichte von Frankreich, Oesterreich, England und Preussen (1500—1900)" odbitka z „Jahrbuch" tegoż autora „Historische Betrachtungen uber Staatenbildung und Finanzentwicklung", 1909, I, str 4

[3]) Ob o tym kierunku merkantylizmu moją rozprawę „O systemie fizjokratów" 1888, str 21 sq i moją „Ekonomikę społeczną" I

cych i ich doradców. częścią miały uzasadnienie w młodocianej epoce handlu światowego i gospodarstwa pieniężnego. Dla zapewnienia państwu przypływu pieniędzy i kruszcu szlachetnego z zagranicy i ustalenia korzystnego bilansu handlowego stworzyli merkantyliści, zwłaszcza Colbert we Francji, cały system c e ł o p i e k u ń c z y c h i p r e m j i. Na wywóz surowców z kraju i na dowóz fabrykatów gotowych z zagranicy nakładano często wysokie cła, których wpływy przysparzały dochodów skarbowi; ale wywóz fabrykatów i dowóz surowców popierano znowu premiami ze skarbu państwa. Czynna polityka ekonomiczna wewnątrz kraju powiększyła zakres wydatków państwowych na stworzenie i rozszerzenie całej sieci środków komunikacyjnych, na popieranie żeglugi, handlu, rzemiosła, przemysłu i sztuki, wogóle na podniesienie produkcji swojskiej. W ślad za takiem rozwinięciem zadań i działalności państwowej szło rozszerzenie podstaw gospodarstwa skarbowego.

Skarbowość w tym okresie dziejowym odzwierciedla w swym ustroju nowe stosunki polityczne i gospodarczo-społeczne. W szczególności:

1) Gospodarstwo skarbowe państwa, tak wydatki jak i dochody skarbowe, różnią się od gospodarstwa panującego. Panujący otrzymuje na opędzenie potrzeb własnych i swego dworu, niezależnie od dochodów swych prywatnych, pewien udział w dochodach państwa. Podczas gdy w państwie patrymonialnem panujący z własnych dochodów utrzymuje państwo, to obecnie odwrotnie państwo utrzymuje panującego. W Polsce oddzielono już z początkiem XVI. wieku skarb publiczny od nadwornego. Księga skarbowa z r. 1509 jest ostatnią, zawierającą w sobie rachunki połączone skarbu publicznego i prywatnego. Poczynając od r 1512, obok szeregu rachunków prywatnych, rozpoczyna się drugi szereg rachunków skarbu publicznego.[1]) Skarbem narodowym zarządzał w Koronie podskarbi wielki koronny, w Litwie podskarbi litewski; zaś

---

[1]) Por H R o s s m a n n: „Rys historyczny budżetu w Polsce“, w Ekonom warsz 1865, IV, str 18—19; ob wyzej str 63 Zdaje się zresztą, że dla codziennych wydatków krola istniała jeszcze kasa podreczna. Ob B a l z e r: „Rachunki domowe Zygmunta Augusta z r 1549“ w „Przewodn nauk i liter“ 1885, str 894

skarbem prywatnym króla podskarbiowie nadworni, koronny i litewski. Za czasów Stefana Batorego miał skarb nadworny [1]) dochody z dóbr królewskich, z olbory olkuskiej, z zup solnych i niektórych pozostałości dawnych danin, mianowicie z podwodnego, stacyjnego i koronacyjnego, nakoniec z mennicy, ceł i myt. Skarb koronny miał dochody z podatków sejmowych. W innych państwach takie dokładne oddzielenie skarbu panującego od państwowego następuje stosunkowo późno W Anglji z końcem 17. wieku wyznaczono w zamian za dochód z dóbr koronnych dworowi oznaczoną sumę pieniężną na utrzymanie tak dworu, jak i pewnych urzędników sądowych, dyplomatycznych i innych, których, listę przedłożono wówczas parlamentowi.[2]) Zupełne oddzielenie dochodu korony nastąpiło dopiero w r. 1839 po wstąpieniu na tron królowej Wiktorji. W państwach absolutnych zupełne oddzielenie skarbów nie było możliwe ze względu na stanowisko i władzę panującego. W tych państwach zresztą całą skarbowość osłaniano wielką tajemnicą dla zatajenia marnotrawstwa dworu lub swawoli i nadużyć fiskalnych.[3])

2) Punkt ciężkości dochodów skarbowych przesuwa się z majątku prywatnego panującego na dochody publiczne z przywilejów fiskalnych, opłat i podatków. Pozostają atoli nadal przywileje podatkowe szlachty i duchowieństwa, przedstawiając się jako niczem nieuzasadniony zabytek średniowieczny i jaskrawe nadużycie, wobec ustania dawniejszego obowiązku bezpłatnej służby wojskowej stanu rycerskiego. Główny ciężar utrzymania panującego i państwa dźwiga upośledzona ludność wiejska i miasta. Podatki są zrazu perjodycznie uchwalane przez stany krajowe w miarę istotnej potrzeby publicznej; w państwach absolutnych atoli stają się te uchwały czczą formalnością i z czasem zupełnie odpadają.

---

[1]) Ob: Pawiński: „Skarbowość w Polsce i jej dzieje za Stefana Batorego", Warszawa 1881, str 2 so.

[2]) Stąd nazwa listy cywilnej (civil list revenues). Za Jerzego III wynosiła lista cywilna 800 000 Ł; wysokość listy cywilnej oznaczano na nowo przy wstąpieniu na tron monarchy. Ob Roscher: „System der Finanz-Wissenschaft", Stuttgart 1886, §. 118, dop 3

[3]) Por. Comel: „Les causes financières de la revolution française", Paris 1892, str. 2; w Niemczech w XVII i XVIII wieku nadano słowu „Finanz" znaczenie oszustwa i rabunku.

3) Dawniejszy samorząd polityczny i skarbowy ciał publicznych niższego rzędu, szczególnie miast, podlega nadzorowi i bezpośredniemu wpływowi absolutnych panujących. Państwo absolutne ma tendencję centralistyczną, ścieśnia zakres działania i samoistności gminy, a zarazem zrywa stopniowo średniowieczne węzły korporacyjne poszczególnych mieszkańców z gminą. Ustrój gminy pozostaje w dawniejszej formie, ale popada w stanowczą zależność od państwa, podlega naczelnej władzy panującego.

4) Dochody skarbowe wpływają w pieniądzach. Wartość pieniędzy w tym okresie zmniejsza się gwałtownie, częścią z powodu wielkiego napływu kruszców szlachetnych z Ameryki, częścią zaś z powodu nieustannego uszczuplania ich wewnętrznej zawartości. Już w średnich wiekach była mennica źródłem dochodów dla panującego; obecnie korzystano dalej z tego źródła, lubo wpływ podlenia monety na gospodarstwo społeczne stał się wśród systemu obrotu pieniężnego niesłychanie szkodliwym. W tym okresie zeszły dawniejsze funty srebra, już w średnich wiekach uszczuplone, do dzisiejszych rozmiarów franków i marek, grosze polskie do drobnej monety zdawkowej itd. Na tem podleniu monety traciły jednak później skarby państwowe, ponieważ z powodu lichszej monety musiano ciągle zwiększać dochody skarbowe, które nadto musiały wzrastać realnie, aby sprostać coraz liczniejszym wydatkom.

5) Wogóle brak skarbowości ówczesnej pewnego systemu, z góry ułożonego planu gospodarczego. Tworzy się ona i rozszerza pod naciskiem konieczności. Wydatki skarbowe nie są uregulowane, w znacznej części dorywcze, pod wpływem nieprzewidzianych potrzeb wojennych; także wydatki wewnątrz kraju na budowle publiczne, gospodarstwo krajowe, nawet na dwór królewski nie są ustalone. Podobnie dochody są chwiejne i nie elastyczne. Dochód z posiadłości ziemskich, który w niektórych państwach, szczególnie niemieckich, jeszcze ważną odgrywa rolę, jest w systemie gospodarstwa pieniężnego mniej pewny i bardziej zmienny. Dochód z podatków jest w zasadzie nadzwyczajny i niestały. Toż panujący absolutni starają się równocześnie rozszerzyć przywileje fiskalne, mianowicie t. zw. r e g a l j a, z tytułu swej zwierzchniej władzy i własności monarszej. Pojawiają się więc w ślad

za regalem mennicy, górnictwa, polowania, rybołowstwa, leśnictwa, regalia, a właściwie monopole fiskalne rozmaitych zajęć handlowych i przemysłowych, a nawet urzędy dworskie i państwowe, mimo oporu stanów, stają się przedmiotem sprzedaży, zastawu i handlu.[1]) Wszystkie te nieuregulowane i niepewne dochody nie usuwają potrzeby k r e d y t u, dla uzupełnienia wydatków nadzwyczajnych, a nawet zwyczajnych. Jakoż kredyt panujących, oparty pośrednio na kredycie państwa, stał się niezbędnym warunkiem prawidłowego toku skarbowości, zwłaszcza, że wpływy z podatków były także niestałe, powolne i wymagały tymczasowych zaliczek.[2]) Kredyt ten był zwykle niewytwórczym i drogim, często wprost lichwiarskim. Zastawiano wierzycielom dobra państwowe, pozwalając im użytkować je dla własnej korzyści zamiast procentów, często też dochody skarbu z pewnych podatków. We Francji, Anglji i Holandji wchodzą w życie już w 17. wieku także tontyny, renty długotrwałe lub dożywotnie, jako nowe, doskonalsze formy długów publicznych. Po śmierci Ludwika XIV. we Francji obliczono, że pozostałe po nim długi państwowe wynosiły 2 miliardy 412 milionów liwrów!

Podatki państwowe były z początkiem tego okresu powszechnie podatkami bezpośrednimi, t. j. obciążały wprost majątek, intraty, dochód i osoby obywateli, zazwyczaj w rozmaitych kombinacjach. Takim podatkiem od czasu do czasu nakładanym był także podatek osobisty, przypominający dawne p o g ł ó w n e, i często tak nazywany. Najuboższe klasy o ile nie były od podatku wyjęte, płaciły istotnie pogłówne, w pewnych oznaczonych kwotach. Klasy zamożniejsze jednak, szlachta i duchowieństwo, płaciły kwoty wyższe, zastosowane do ich dostojeństw, majątku i dochodów. Był to więc podatek osobisto-klasowy, skombinowany z majątkowym i dochodowym. Także w Polsce pojawia się periodycznie takie „pogłówne generalne", począwszy od czasów Zygmunta

---

[1]) Por tu B i l i ń s k i: „System nauki skarbowej" 1876, str 63—4; G C o h n: „System der Finanzwissenschaft", Stuttgart 1889, str 77 sq

[2]) W Polsce często cała skarbowość opierała się na kredycie, za Zygmunta Starego, Jan Boner opędzał nieraz z własnych funduszow, na rachunek dochodow skarbowych, wszystkie wydatki skarbu prywatnego i publicznego. Ob. L u b o m i r s k i: „Trzy rozdziały", str 29 sq

Starego.[1]) Dochód z podatków bezpośrednich atoli okazywał się wszędzie za mało elastycznym, wobec wzmagających się wydatków skarbowych, a zmniejszały go przywileje podatkowe stanów. W 16. i 17. wieku tedy dokonuje się ważny w dziejach skarbowości przełom; mianowicie nowe ciężary podatkowe przenoszą się jak przedtem w miastach, na konsumcję, przez opodatkowanie środków żywności i podniesienie ceł dowozowych. Podatki te, zwane dzisiaj „spożywczymi", wybiera się w formie „akcyzy" u bram miejskich, od rozmaitych produktów wchodzących do miasta. Bezpośrednio działają one na podniesienie cen owych produktów i obciążają konsumcję miejską; pośrednio jednak dotyka akcyza także ludność wiejską i klasy uprzywilejowane, o ile one zaopatrują swe potrzeby w miastach. W ten sposób akcyza łamie niewidocznie przywileje podatkowe szlachty i duchowieństwa. Także cła tracą stopniowo charakter średniowiecznych opłat za opiekę i usługi panującego i stają się podatkiem analogicznym z akcyzą. Rozpowszechnienie swe w XVII. i XVIII. w. we Francji, Holandji, w państwach niemieckich, w Anglji, zawdzięczają podatki spożywcze przedewszystkiem nieracjonalnemu systemowi znienawidzonych podatków bezpośrednich (n. p. osławionej „taille" we Francji, dziesięcin, pogłównego), i złudnemu mniemaniu ogółu, jakoby one faktycznie nie obciążały ludności.[2]) Także forma poboru tych podatków u bram miejskich lub nowo zbudowanych rogatek, była w owych czasach rozprószonej ludności i produkcji po rozległym kraju, stosunkowo dogodniejszą i tańszą.

W ogólności technika podatków i opłat stała się w tym okresie doskonalszą, i w części dotychczas się utrzymała. Pod względem cyfrowym dochodzi w Europie do największego rozwoju skar-

---

[1]) Ob o tym podatku Jozef Kleczyński: „Pogłowne generalne w Polsce i oparte na niem popisy ludnosci", Kraków 1893, str 2 sq (odbitka z XXX tomu rozpraw wydz hist. filozof. akademji um, str. 241 sq).

[2]) Szczególnie w niemieckiej literaturze XVII wieku powitano nową formę podatku z entuzjazmem, a lud i miasta pruskie przypisywały je natchnieniu boskiemu Por L Ranke: „Neun Bucher preussischer Geschichte", Berlin 1848, str 60—2; Roscher: „Geschichte der Nationalœkonomik", Munchen 1884, str 320 sq W Krakowie pisarz miejski sławi w połowie XVI wieku „zacnego i wspaniałomyslnego krola" (Jana Olbrachta), ktory w r 1493 nadał miastu przywilej podatku od wina Ob. Kutrzeba, str 77.

bowość Francji. Z końcem 18. wieku przed wielką rewolucją, przewyższają wydatki Francji sumę 600 milionów franków rocznie. Przeszło dwie trzecie części tej sumy pochłania jednak wydatek na długi skarbowe i na wojsko. Z pozostałej reszty zabiera znowu przeszło połowę zarząd skarbowy i dwór królewski.[1]) Dochód państwa płynie głównie z podatków i to w znaczniejszej części z podatków pośrednich. Także w Anglji opiera się skarbowość u schyłku 18. wieku na szerokich podstawach publicznych. Punkt ciężkości podatków przechylił się tu również na podatki pośrednie. Wskutek ciągłych wojen z Francją rozwinęła się skarbowość, ale wzrosły też długi. Ogólny dochód z podatków wynosił tu w połowie 17. wieku około 1 milion, w r. 1775 już 10 milionów, w 1792 r. 17 milionów Ł. Z końcem 18. wieku przeprowadził w Anglji Wiliam Pitt wielką reformę skarbową przez rewizję taryfy cłowej, zwinięcie dawnego podatku gruntowego i zaprowadzenie nowego podatku ogólnego od intrat i dochodów, o którym będzie mowa w teorji skarbowej. W Austrji rozwinęła się skarbowość państwowa na szerszej podstawie podatkowej dopiero za ces. Marji Teresy i Józefa II. W drugiej połowie 18 w. za Marji Teresy i Józefa II. przeprowadza Austrja centralizację skarbową oraz doniosłe reformy podatkowe, mianowicie słynną rektyfikację podatku gruntowego przy pomocy nowego katastru. Państwa niemieckie, szczególnie Prusy, czerpią jeszcze u schyłku 18. wieku swe dochody niemal w połowie z dóbr ziemskich, a to nietylko dzięki ich rozległości, ale też racjonalnej administracji i wzorowemu gospodarstwu technicznemu.

Gdy w ten sposób państwa zachodniej Europy rozszerzały stopniowo podstawy swej skarbowości i oparły ją na stałych dochodach publicznych, nastąpił w Polsce od schyłku XVI. w. na polu skarbowem zastój, a nawet pewne cofanie się wstecz, aż do spóźnionych reform sejmu czteroletniego. Usiłowania królów[2])

[1]) Wedle projektu finansowego Neckera na r 1780 miały wynosić wydatki ogółem 610 mil. frcs, w tem wydatek na długi 262·5 mil, na wojsko 150·8 mil, zarząd skarbowy 66·3 mil, dwór królewski 33·7 mil, zarząd cywilny 62·1 mil. frcs; por. Wagner, III, str 154—5; Comel, str 2 sq

[2]) O planach skarbowych Zygmunta Starego, związanych ściśle z potrzebą stałego wojska, ob przytoczoną już rozprawę Blumenstocka w Przew. nauk i lit i Lubomirkiego: „Trzy rozdziały“ W r 1659 na

i nawoływania polityków rozbijały się o podejrzliwość i niechęć możnowładztwa, a częste zrywanie sejmów nie pozwalało przeprowadzić konsekwentnie żadnej zamierzonej reformy. Od czasu oddzielenia skarbu nadwornego od narodowego, stałym był tylko skarb nadworny. Dostojnicy koronni, wojewodowie i kasztelani, otrzymywali zaopatrzenie w dobrach koronnych, mianowicie starostwach grodowych; sejm zatem uchwalał podatki tylko na pewne specjalne cele, mianowicie na wojsko. Ważny krok do utworzenia stałego skarbu pospolitego uczyniono za Zygmunta Augusta na sejmie piortkowskim w r. 1562/3. Mianowicie celem zapewnienia stałej obrony Rusi od perjodycznie powtarzających się napadów Tatarów, bez uciekania się do podatków sejmowych, uchwalono stały podatek na intraty wszelkich królewszczyzn i innych dochodów stołu królewskiego. Miał wynosić ten podatek czwartą część owych dochodów, a ztąd kwartą został nazwany. Nie był to podatek ogólny, lecz spadł wyłącznie na króla, starostów i dzierżawców królewskich, którym o piątą część podwyższono arendy,[1]) wedle intencji królewskiej miał on się stać zawiązkiem stałej reformy skarbowej, ale zamiary te spełzły na niczem. Kwartę tę na mocy uchwały sejmu lubelskiego z r. 1569 składano do rąk deputatów senatu i koła poselskiego i trzymano w Rawie, a ztąd dochody z niej otrzymały nazwę skarbu rawskiego.[2])

Od czasów Zygmunta Augusta rozróżniano więc w Koronie (Litwa miała skarb odrębny) obok skarbu nadwornego, skarb rawski i skarb koronny. Dochody skarbu nadwornego dosięgły za Stefana Batorego średnio około 180.000 złp. ówczesnych rocznie. Skarb rawski miał średnio dochodu niespełna 100.000 złp. Skarb koronny miał dochody z podatków sejmowych, z których dwa naj-

---

sejmie Warszawskim uchwalono monopol tytoniu (tabaki); ob uniwersał poborowy podskarbiego koronnego w rozprawie Ulanowskiego: „Kilka zabytkow ustawod krol i wojewódz“ w Archiwum kom praw I 1895 str 136

[1]) Właściwie zatem podatek stał się kwintą Ob Pawiński, str 134 sq.

[2]) Por Lengnich, str 434; Pawiński, str 137 Innego rodzaju była kwarta nowa, uchwalona za Władysława IV na utrzymanie artylerji; od tej kwarty wolne były dobra ekonomiczne Ob Lengnich, str 323—4 i 435

ważniejsze łanowe i czopowe dawały około 500.000 złp., inne podatki[1]) za Stefana Batorego przeszło 100.000 złp. Razem więc z kwartą miał skarb pospolity wedle Pawińskiego około 725.000 złp., wedle Korzona zaś 835.000 złp[2])

Później zmniejszają się dochody skarbu realnie, skoro uwzględnimy podlenie monety. W r. 1748 wynosi dochód skarbu koronnego niespełna 900.000 złp. Dopiero w r. 1766 po reformie Czartoryskich podnoszą się dochody do sumy 6 milionów, a wraz z pogłównem chrześcijańskiem do 10 mil. złp.[3]) Sejm czteroletni uchwalił w r. 1788 „nie narzucając nic na poddanych“ dobrowolną ofiarę na cele wojskowe, w r. 1789 podymne protunkowe na dwory, wysoki podatek stemplowy od urzędów i orderów, nakoniec „ofiarę wieczystą“ na cele wojskowe w wysokości 10% od intrat właścicieli dóbr ziemskich, a 20% od intrat dóbr duchownych, ale wszystkie te gorączkowe reformy nie padły na grunt przygotowany i wydały plon bardzo skromny.[4])

---

[1]) W r 1629 uchwalono na koszta wyprawy szwedzkiej nowy ważny podatek, podymne od domow; był to podatek majątkowy, rozmaity w rozmaitych miastach, miasteczkach i wsiach. Rożnił się on od dawnego podatku gruntowego, zwanego także podymnem. Ob. Lengnich, str 428.

[2]) Ob Tadeusz Korzon: „Wewnętrzne dzieje Polski za Stanisława Augusta“ III, Kraków 1884, str 95.

[3]) T Korzon, str 121.

[4]) Ob tenze, str 211, 214 i 219 sq Z literatury ob jeszcze: Goleński: „De tributis et vectigalibus in Polonia“ Cracoviae 1827 (dysert. doktorska); St Żółtowski: „Die Finanzen des Herzogtums Warschau“ (1806—1815) w dwóch tomach, Poznań 1890—2 Jasiński L: „Beitrage zur Finanzgeschichte Polens im 18 Jahrt“. Poznań 1909. M. Rostworowski: „Prawno-administracyjna strona budżetu Krol Polskiego“ w Czasopiśmie prawn i ekon. 1905 i 1906. Jan Rutkowski: „Zarys gospodarczych dziejow Polski w czasach przedrozbiorowych“, Poznań 1923.

DZIAŁ DRUGI

HISTORJA LITERATURY SKARBOWEJ.

Historja gospodarstwa skarbowego jest zarazem obrazem teorji skarbowej w czasach ubiegłych. W literaturze nauk społecznych bowiem sprawdza się zapatrywanie J. St. Milla, że praktyka zwykła wyprzedzać wszelką teorję. Nowożytne gospodarstwo skarbowe jest płodem nowych idei i stosunków politycznych w naszem stuleciu. Jakoż i nauka skarbowa dzisiejsza jest owocem tych samych idei i stosunków tudzież literatury ekonomji społecznej. Zanim zaistniały podstawy i warunki nowoczesnej skarbowości, możliwe były badania naukowe na polu skarbowem, a nawet badania takie mogły być ujęte w pewną całość, w system naukowy; ale gdyby był powstał taki system, nie zasługiwałby na miano nauki skarbowości w dzisiejszem znaczeniu, gdyż opierałby się na przeżytych już i martwych zasadach dawnych ustrojów państwowych, bądź państwa starożytnego, bądź patrjarchalnego, lennego lub stanowego. O ile więc minione wieki pozostawiły nam ślady i pomniki poglądów i badań skarbowych, mają owe poglądy wyraźne piętno czasu, w jakim powstały i konsekwentnie musiałyby być wyróżnione wedle rozmaitych epok i typów gospodarstwa skarbowego.

Dzisiejsza nauka skarbowości jako samoistna umiejętność jest nauką nową, o zasadach dotychczas płynnych, nie ma więc jeszcze „historji". Mówiąc o historji nauki skarbowości mamy na myśli raczej historję dawnych poglądów w sprawach skarbowych tudzież naukowe źródła, początki naszej nauki. W tem znaczeniu podzielić można literaturę skarbową na trzy okresy: pierwszy okres stanowi cała dawniejsza literatura skarbowa aż do począt-

ków nauki dzisiejszej, t. j. po koniec XVII. wieku, drugi okres tworzą początki naszej nauki w wieku XVIII. i w pierwszych dziesiątkach XIX. stulecia; nakoniec trzeci okres należy już do najnowszej doby.

1. LITERATURA SKARBOWA PO KONIEC XVII. WIEKU.

Czasy starożytne i wieki średnie nie przekazały nam prawie żadnych pism poświęconych wyłącznie rzeczom skarbowym. Literatura skarbowa ówczesna tonie niemal w całości w literaturze politycznej, jest jej częścią składową i od niej zupełnie zawisłą. W dziełach politycznych więc szukać należy przewodnich zasad ówczesnej polityki skarbowej. W klasycznej starożytności zasługują na uwagę przedewszystkiem pisma Platona „o państwie“ i „prawach“, oraz „polityka“ Arystotelesa. Pisma te bowiem są nietylko najdawniejszymi pomnikami klasycznej idei państwowej, ale zawierają te idee w pierwotnej czystości i wywierały w epoce odrodzenia, pomimo panujących wówczas nowych, chrześcijańskich poglądów państwowych i społecznych, stanowczy wpływ na całą literaturę polityczną. Są one jasnym wyrazem starożytnych wyobrażeń państwowych i społecznych, poprzednio już przedstawionych. Sprawami skarbowemi jednak nie zajmuje się szczegółowo ani Platon,[1]) ani Arystoteles.

Natomiast zachował się po Xenofoncie traktat skarbowy „o dochodach“ państwa ateńskiego, w którym autor zastanawia się nad sposobami zwiększenia wewnętrznych przychodów Aten w czasie pokoju. Uwagi wypowiedziane na wstępie i w zakończeniu rozprawy, iż naród mógłby się utrzymać z własnego kraju przez podniesienie uprawy ziemi i rozwój kopalń, tudzież że pokój zapewnia państwu największe korzyści, są ekonomicznie całkiem uzasadnione i wydają się zbyt postępowemi w ustach pisarza starożytnego. Pozytywne rady autora nie świadczą atoli o tem, iżby wzniósł się ponad ideały polityczne i społeczne klasycznej staro-

---

[1]) O jego państwie komunistycznem ob. dzieło Pohlmanna: „Geschichte des antiken Kommunismus und Socialismus“ I str 269—476

żytności. Zwiększenia przychodów bowiem spodziewa się głównie z dwóch źródeł: z opłat i ceł od cudzoziemców i z lepszej eksploatacji kopalń srebra. Dla zwiększenia opłat i ceł od cudzoziemców powinnoby państwo starać się o silniejszy napływ obcych do kraju, a to uwalniając ich od służby wojskowej, ożywiając handel i żeglugę i zachęcając wszelkimi sposobami cudzoziemców do udziału w przedsięwzięciach handlowych w kraju.[1])

W „ekonomice", przypisywanej Arystotelesowi, poświęcony jest ostatni rozdział księgi czwartej przedstawieniu „historji" rozmaitych sposobów i fortelów fiskalnych wydobycia pieniędzy od poddanych.[2]) W historji tej jednak nie ma żadnej głębszej, przewodniej idei.

Po Rzymianach, pomimo wysoko rozwiniętej z czasów cesarstwa skarbowości, nie przechowały się pomniki literatury skarbowej. W średnich wiekach pierwszym wybitniejszym pisarzem, który mimochodem zwraca uwagę na sprawy skarbowe, jest w XIII. wieku Tomasz z Aquinu. Jako pisarz polityczny pojmuje on państwo za wzorem Arystotelesa jako organizm i uznaje wspólność interesów państwa i jednostek.[3]) W sprawach skarbowych wypowiada zapatrywanie, że panujący ma prawo w wypadkach nadzwyczajnych gwoli utrzymania własnej osoby lub dla publicznej korzyści nałożyć na poddanych podatki, jeżeli mu zwyczajne przychody z majątku nie wystarczają. Zapatrywanie to nie wznosi się ponad pojęcia skarbowe starożytnych, lubo dla państwa średniowiecznego feudalnego jest wcale postępowem. W ogóle słusznie zauważono,[4]) że literatura skarbowa państwa lennego i stanowego ma dla braku idei państwowej przeważnie prawny charakter. Panujący bowiem stara się sam z własnych przychodów o zaspokojenie potrzeb publicznych: dopiero w chwilach nagłej, niezwykłej potrzeby powstaje kwestja prawna, czy i o ile ma on prawo sięgać do podatków. Dopie-

---

[1]) Por. o tym traktacie też Oczapowski: „Zarysy skarbowości ludów starożytnych", str. 297—8.

[2]) Ob. tłum. Seb. Petricego: „Ekonomiki Arystotelesowej", Kraków 1605, str. 30—43.

[3]) Ob. tegoż: „Opuscula omnia", Bergomi 1741, „de regimine principum" II, str. 355.

[4]) Stein: I., str. 110.

ro odrodzenie w teorji i w praktyce starożytnej idei państwowej w XVI. i XVII. wieku przeobraża stopniowo średniowieczne gospodarstwo skarbowe i przejawia się niebawem także w pojęciach skarbowych współczesnych statystów.

W XV. i XVI. wieku pierwsze miejsce w literaturze europejskiej zajmują Włosi, im też zawdzięczamy cenne traktaty polityczne i skarbowe.[1]) Jedni autorzy pragną wprowadzić ład w finanse swojego kraju i w tym celu godzą się na podatki, jako posiłkowe źródło dochodów skarbowych obok stałych przychodów z majątku ziemskiego, a zarazem starają się oddzielić wydatki osobiste panującego od wydatków publicznych na wojsko, obronę kraju i na potrzeby nadzwyczajne (w 15. wieku Carafa w Neapolu), drudzy, mianowicie pisarze florentyńscy, mając w własnym kraju wzorową administrację skarbową, pragną ją jeszcze udoskonalić. Na uwagę zasługuje dyskusja teoretyczna w sprawie progresji (postępowej stopy) podatku, którą u schyłku XV. wieku po wypędzeniu Medyceuszów wprowadziły chwilowe rządy demokratyczne. Znakomici pisarze: Palmieri i Guicciardini oświadczyli się przeciw progresji, a za proporcjonalną stopą, która wedle nich jest sprawiedliwsza, bo wyklucza samowolę w opodatkowaniu obywateli. Wszelako także ci pisarze uważają podatek za nadzwyczajne, posiłkowe źródło dochodów publicznych.

Uwagi godnym, na pozór niezrozumiałym jest fakt historyczny, że dawne pojęcia skarbowe najwcześniej pierzchają, a nowe, jasne, zupełnie postępowe idee i plany budzą się właśnie w tem państwie, które w praktyce nie zdołało w urządzeniach politycznych i skarbowych dotrzymać kroku państwom sąsiednim. Państwem tem była Polska u schyłku XV. wieku i przez cały wiek XVI. W Polsce już w XV. wieku odróżniano skarb nadworny króla od skarbu publicznego; rozbudzone zaś życie polityczne szlachty na sejmach i sejmikach[2]) począwszy od XV. wieku, dawało

---

[1]) Ricca Salerno: „Storia delle dottrine finanziaria in Italia", Roma 1881.

[2]) Sejmiki szlachty w sprawach podatkowych zwołał po raz pierwszy Władysław Jagiełło w roku 1404, celem zezwolenia na podatek dla wykupna ziemi dobrzyńskiej. Kazimierz Jagiellończyk zaś w r 1454 zobowiązał się ani nowej ustawy nie wnosić, ani wyprawy wojennej nie podejmować, jak

bodźcą statystom do przygotowywania z góry i jednania publicznej opinji dla swych pomysłów i projektów zapomocą pism politycznych. Ztąd też zakwitła nasza literatura polityczna w XVI. wieku, a zawarte w niej poglądy i plany finansowe wyprzedziły niemal o dwa wieki, co na chlubę polskiej myśli podnieść się godzi, literaturę skarbową bardziej cywilizowanych krajów zachodnich. Może też właśnie dlatego, że pomysły owe i plany były zbyt śmiałe, zbyt na swój wiek postępowe, nie doprowadziły w praktyce do istotnej reformy skarbowej. Dzieła pierwszych statystów polskich [1]) należą do powszechnej europejskiej literatury skarbowej, były bowiem pisane w języku łacińskim, drukowano je niekiedy za granicą, mogły więc wywrzeć wpływ także na zachodnią politykę i literaturę.

Z obfitej prawdopodobnie literatury politycznej polskiej XV. w. przechowały się dwa traktaty polityczne, Ostroroga i Zaborowskiego, zajmujące się też sprawami skarbowemi i dwa memorjały podatkowe. Wszystkie te pisma uznają potrzebę przyczyniania się ogółu na cele publiczne zapomocą podatków; wszystkie dalekiemi są od powszechnego wówczas jednoczenia interesów i potrzeb publicznych z interesami króla; żadne z nich nie wyklucza w zasadzie od obowiązku ponoszenia podatków szlachty i duchowieństwa, a jeden memorjał skarbowy domaga się zaprowadzenia stałego podatku na utrzymanie projektowanej organizacji obrony potocznej.[2])

Literatura polityczna XVI. wieku przechowała nam najznakomitszy pomnik w dziele Andrzeja Frycza Modrzewskiego „O naprawie rzeczypospolitej".[3]) Pomnik ten ma dla literatury skarbowej znaczenie nietylko dla własnych pomysłów

---

tylko za radą szlachty na sejmikach poszczególnych ziem zgromadzonej Dawniej zasięgał król tylko rady senatorów Por Lengnich, str. 217—8; Pawiński: „Sejmiki ziemskie" str 3

[1]) N p Ostroroga, Zaborowskiego, Modrzewskiego; dzieło Leszczyńskiego „Głos wolny" w 18 w wyszło po francusku

[2]) Ob moją „Ekonomikę społeczną", Lwów 1905, str 322; ob też mój-„Wykład nauki skarbowej" w 1. wyd str 72 sq; St Tarnowski: „Pisarze polityczni XVI wieku", Kraków 1886; Blumenstock, str 122 sq

[3]) Andreae Fricii Modrevii: „Commentariorum de republica emendanda libri quinque Basileae per Joannem Oporinum" Pierwsze wydanie wyszło w Krakowie r 1551.

i projektów autora, ale także z powodu powtórzenia niektórych projektów dawniejszych, między innymi projektu Jana Łaskiego, arcybiskupa gnieźnieńskiego. Projekt Łaskiego ma tem większą wagę, że wedle wszelkiego prawdopodobieństwa przedstawia on autentyczny plan reformy skarbowej, przedłożony przez króla Zygmunta I. Sejmowi w Piotrkowie w r. 1510, ma więc cechę urzędową.[1]) Owóż plan ten podejmuje Modrzewski, rozwija go, uzupełnia i bliżej uzasadnia.

Projekt Łaskiego zmierzał do organizacji stałego skarbu publicznego, skarb ten nazwał Łaski z włoska mons pietatis.[2]) Źródłem wyposażenia i stałego zaopatrzenia skarbu publicznego miały być stałe podatki dwojakiego rodzaju. Jedne miały być płacone przez króla, szlachtę osiadłą i duchownych, mających dożywotnie beneficja, jednorazowo w życiu, niejako na fundusz zakładowy skarbu. Te podatki jednorazowe mogły być oczywiście wyższymi; wedle projektu miały one wynosić połowę rocznych intrat i pożytków. Drugie podatki miały być płacone corocznie przez wszystkich obywateli, szlachtę, duchowieństwo i mieszczan, z wyjątkiem kmieci. Podatki te miały wynosić dwudziestą część (czyli 5%) rocznego dochodu. Oprócz tych podatków miały zasilać skarb także sumy niestałe, „przypadkowe“ jak spadki i posiadłości nie objęte, grzywny, annaty biskupów, które miano wyjednać od papieża i t. p.

Plan ten finansowy jest w zasadzie zupełnie racjonalny i na wskróś nowożytny. Mieści się w nim bowiem i idea ogólnego podatku bezpośredniego dochodowego i zasada uwolnienia od podatku warstwy najmniej zamożnej i przeciążonej już innemi daninami, podówczas mianowicie kmieci, i żądanie silniejszego opodatkowania warstw zamożnych, podówczas szlachty i duchowieństwa, owym pierwszym jednorazowym podatkiem, płaconym raz w życiu przez te stany i ich następców. Przytem widać staranie o oszczędzanie samej własności i kapitału, skoro nawet ów jednorazowy podatek z intrat i procentów miał być składanym! Z podobnie racjonalnym i postępowym planem skarbowym nie spotykamy się w żadnej obcej literaturze skarbowej aż

---

[1]) Ob Blumenstock, str 214 sq

[2]) Modrzewski nazywa go wprost ærarium, fiscus, thesaurus, str 180.

niemal po wiek XIX., a pamiętać przytem wypada, że nie był to jakiś plan fantastyczny, doktrynerski, lecz projekt rządowy, mający niezawodnie na sejmie także wielu zwolenników.

Pomysły własne Modrzewskiego wzbogaciły jeszcze ten projekt i podniosły jego wartość. Modrzewski godząc się na ten plan, zastanawia się bliżej nad sposobami jego wykonania. Sądzi on przedewszystkiem, że pierwszy jednorazowy podatek słusznie tylko szlachta i duchowieństwo płacić powinny. Że kmiecie muszą być wolni od tego podatku nie ulega żadnej wątpliwości, gdyż przemawia za tem i rozum i sprawiedliwość, skoro są już przeciążeni czynszami i robocizną. Wątpliwszą jest już kwestja, czy mieszczanie mają się ze swej roli do tego podatku przyczyniać. Ze względu na ubóstwo mieszczan przemawia za uwolnieniem ich, tak samo i szlachty, nie mającej kmieci. Celem ulżenia opodatkowanym w wypłacie tego podatku radzi w razie potrzeby rozłożyć wypłatę na czas dłuższy, najdalej na trzy lata. Duchowni beneficjanci mieliby sami swe intraty oszacować i podatek zapłacić wedle szacunku; gdyby im jednak udowodniono fałszywy szacunek, podlegaliby karze jako k r z y w o p r z y s i ę z c y i traciliby beneficjum.

Drugi podatek powinni płacić oprócz szlachty i duchowieństwa także mieszczanie, i to nietylko posiadający ziemię, wedle szacunku intrat, ale także kupcy, rzemieślnicy i szynkarze, roli nie posiadający. Oszacowaniem ich dochodów miałby się zająć urząd m i e j s k i, jako najlepiej obznajomiony z ich stosunkami majątkowymi; w razie potrzeby mógłby ten urząd zażądać od nich samych zeznania pod p r z y s i ę g ą [1]) ile mają dochodów. Modrzewski nie widzi też przyczyny, dlaczegoby i od ziemian w danym razie nie miano takiego zeznania pod przysięgą wymagać. Zastrzega jednak, że podatek ten nie może naruszać majątku ani towarów kupców, jeno zyski i pożytki, i że oprócz kmieci powinni być od podatku uwolnieni wszyscy biedniejsi, mianowicie wędrowni rzemieślnicy, ubodzy kramarze.

Tak ustanowony skarb publiczny, w bezpiecznem miejscu przechowany i administrowany przez trzech nadzorców, z których jednego mianuje król, a po jednemu wybiera Wielkopolska

[1]) Nowożytna f a s j a, obostrzona przysięgą

i Małopolska, odpowiedzialnych przez sejmem, który szafuje skarbem i któremu składają rachunki, ma służyć na potrzeby wojenne i inne potrzeby publiczne. Z „innych“ potrzeb publicznych przytacza autor potrzebę ustanowienia stałych sędziów, płatnych po 1200 zł. rocznie i wydatki nadzorców skarbu po 300 zł. na potrzeby. Oprócz tych korzyści będzie można udzielać ze skarbu pożyczek należycie zabezpieczonych, a w każdym razie przyczyni się skarb publiczny do polepszenia doli kmieci i osadników, którzy oprócz licznych krzywd moralnych i materjalnych, jakie ponoszą, płacić muszą coraz to nowe daniny i podatki. Jakoż wzruszającem przedstawieniem niedoli ludu pracującego, którą porównuje z niewolą egipską i gorącem odwołaniem się do serca i patrjotyzmu panów, kończy znakomity autor tę część (trzecią) swojego dzieła.

Niestety postępowe projekty skarbowe Łaskiego i Modrzewskiego nie mogły liczyć na powodzenie, albowiem właśnie w XVI. wieku dojrzewają wśród sejmikującej szlachty wprost przeciwne zapatrywania i tendencje anarchiczne. Dlatego następcy Modrzewskiego mają już skromniejsze wymagania. Między innymi autor „Dworzanina“ Łukasz Górnicki powraca w swej „Drodze do wolności“ znowu do dawnej myśli stałego podatku powszechnego. Podatek ten powinien być wielorakim, płynąć z rozmaitych źródeł, ale ma być niskim, nie uciążliwym; autor „chciałby, żeby ustawiczny był pobór, ale tak mały, żeby nikomu ciężki nie był, choć po kilka groszy z łanu, także i czopowe małe, młynowe, cła wodne i inne. Więc od rzemieślników, kupców, żydów, tatarów, Ormianów, władyków, popów, bojar, owa od wszelakiego stanu człowieka, podług mądrego i łaskawego wynalazku“. Wśród nowych podatków wylicza także łanowe, które wybierano niesłusznie od łanów jako takich, bez względu na ich wielkość i urodzajność. Górnicki więc widzi potrzebę pomiaru gruntów wedle ich wielkości i jakości i wymiaru podatku wedle spisanych „rewizorskich rejestrów“, czyli domaga się urządzenia katastru i podatku katastralnego. „A iżby sprawiedliwie mógł być ten wybierany pobór, potrzebaby, żeby znowu posłani byli po wszystkiej Koronie i po W. X. Litew. pewni rewizorowie, którzyby grunty wszystkich

miast i wsi, co ich w tych państwach jest, pomierzyli i spisali liczbą, łany-li, włoki-li: liczbą mówię, od pierwszego łanu do ostatniego, nie imiony albo przezwiski tych ludzi, co je dzierżą. A potem podług tych rewizorskich rejestrów wybierali pobór".

Skarb pospolity miałby wedle projektu Górnickiego służyć na wszelkie potrzeby rzeczypospolitej, na opłacenie posłów, skarbników i dostojników, nawet na wyznaczenie królowi „pewnej i bogatej intraty, iżby pomierny, a piękny dwór chować mógł", a nadto „siłaby jeszcze na każdy rok na wydatek w skarbie zostało" na wojnę i wydatki nieprzewidziane. Mamy więc równocześnie projekt stałego uposażenia króla w pewną i bogatą intratę, po naszemu w „listę cywilną", zamiast odrębnego skarbu nadwornego. W ogóle projekt skarbowy Górnickiego jest mniej doskonały i postępowy od planu finansowego Łaskiego i Modrzewskiego: jest jednak odeń praktyczniejszy, gdyż żada małych ofiar, a tem samem liczy się z niechęcią szlachty do uchwalania nowych podatków.

W ogólności statyści polscy XVI. wieku odznaczają się jasnym i zdrowym poglądem na zadania skarbowości, na istotę i znaczenie podatku: nie znać u nich ani owej lękliwości i sztucznej często argumentacji, jaka cechuje współczesne pisma zachodnich państw absolutnych, osłaniających swą skarbowość mgłą tajemniczości, ani późniejszej fałszywej struny wybujałej wolności, która przebija w pismach politycznych polskich w XVII. wieku.[1]) Także w ważnej dla skarbowości kwestji monetarnej nasi statyści wypowiadają zapatrywania zdrowe i rozumne, dalekie od błędów i przesady zachodnich merkantylistów w pojmowaniu istoty pieniądza. Wszyscy statyści[2]) domagają się ustalenia dobrej monety i ganią nadużywanie mennicy gwoli nieprawnych zysków kosztem społeczeństwa. W Polsce zresztą od dawna nietylko opinja statystów, ale i prawodawstwo uznawało potrzebę dobrej i jednolitej monety. Król Kazimierz Wielki,

---

[1]) Dla Andrzeja Maksymiljana Fredry przedstawia skarb pospolity niebezpieczeństwo dla wolności Musiały zresztą podobne opinje krążyć już w XVI wieku wśród sejmującej szlachty, skoro je Petrycy w swych Przydatkach do „Polityki" Arystotelesa, (ks VI) zwalcza; por Tarnowski, II, str 361

[2]) Począwszy od Ostroroga „Monumentum" rozd 63, str 138

przywracając w roku 1347 w całej Polsce dobrą monetę i jednolity system pieniężny, pragnął zachować ją na zawsze w jednakowej dobroci.[1]) Jakoż podlenia monety nigdy nie pochwalano, a w r. 1527 z inicjatywy Króla Zygmunta I. napisał Mikołaj Kopernik znakomity traktat „Monetae cudendae ratio", w którym wykazuje potrzebę jednolitej monety w Polsce, ustalenia w całem królestwie raz na zawsze jednej stopy monetarnej, ściągnięcia i przebicia monety dawniejszej, tudzież przestrzega przed zbytnią ilością monety,[2]) czem jaskrawo i bardzo korzystnie różni się od doktryny merkantylistycznej, jaka niebawem zapanowała na zachodzie. Dla skarbowości ma traktat Kopernika oraz inne jego pisma ekonomiczne („De estimatione monete" z r. 1519, listy do Decjusza w Krakowie i do Feliksa Reicha) znaczenie także z tego powodu, ponieważ Kopernik już wtedy słusznie dowodził, że reformę podatków musi wyprzedzić reforma waluty, która wymaga wprawdzie ze skarbu wydatków, ale za to zapewni trwale realne wpływy podatkowe skarbowi, inaczej skarb zbierać będzie zamiast ziarna plewy, zamiast pszenicy kąkol. Kopernik (przed Greshamem) wykazał, że licha moneta pozostaje w obiegu i wypiera z kraju monetę lepszą ze szkodą dla skarbu i całego społeczeństwa. Możemy więc słusznie mówić „o prawie Kopernika" zamiast prawa Greshama.

W XVII. wieku z ogólnym upadkiem literatury politycznej w Polsce tracą także pisma w sprawach skarbowych dawniejszą świeżość i oryginalność. Powtarza się atoli nietylko żądanie zaprowadzenia stałego wojska i podatku, ale zarazem lepszej administracji i kontroli skarbowej. Gostkowski widzi najważniejszą przyczynę szczupłego skarbu rzeczypospolitej w nieuczciwości poborców skarbowych i domaga się jawności tudzież kontroli publicznej nad rachunkami poborców i nad oddaniem

---

[1]) „Quae debet esse perpetua et bona in valore et pondere, ut per hoc sit caeteris gratior et acceptior" (Vol L I, str. 43)

[2]) Ut caveatur a nimia monetae multitudine"; ob. „Traité de la premiere invention de Nicole Oresme et traité de la Monnoie de Copernic", wyd. Wołowskiego 1864, str. 78. Jan Dmochowski: Mikołaja Kopernika rozprawy o monecie i inne pisma ekonomiczne, 1923; Franciszek Bujak: „Traktat Kopernika o monecie", 1924.

pieniędzy do skarbu.[1]) Na uwagę zasługuje projekt Szymona Starowolskiego, rozwinięty w „Reformacji obyczajów polskich".[2]) Starowolski pragnie zaprowadzenia dwojakiego stałego podatku: powszechnego łanowego po złotemu od łana, zarówno z gruntów chłopskich jak i dworskich, i podatku repartycyjnego od miast, przy równoczesnem zniesieniu wszelkich dotychczasowych podatków miejskich, jak szosu, czopowego, donatywów, poborów, przynoszących niewiele skarbowi, a wielce uciążliwych dla mieszczan . Podatek powszechny łanowy powinien się oprzeć na nowym pomiarze łanów, które autor mieni „fundamentem dobrego rządu". Liczac w Koronie i Litwie przeszło 10 milionów łanów, spodziewa sie z tego podatku 10 milionów złp. Podatek miałby być wybierany pod grozą konfiskaty własności łanu, a gdyby „gwałt nastąpił na ojczyznę", możnaby podatek podwoić i potroić według potrzeby. Od miast należałoby podatek wybierać w miejsce dotychczasowych podatków jeden stały podatek w ten sposób, iżby się z góry oznaczyło stałą kwotę należną z miast corocznie skarbowi i „niechże tedy miasta i miasteczka wszystkie same się rachują między sobą i same niech składki między sobą wybierają". Autor uwzględnia, że miasta mają także własne potrzeby, sądzi więc, że pewna część dochodu n. p. połowa miałaby iść do skarbu, a reszta na potrzeby miejskie; w każdym razie zastrzega, że także w miastach nikt nie powinien być uwolnionym od podatków, nawet burmistrz i inni dygnitarze. Taką formę podatku, znaną zresztą już w praktyce skarbowej średniowiecznej, szczególnie w Anglji, nazywamy dzisiaj podatkiem „kontyngentowym" i „repartycyjnym"; myśl tę podjął później Leszczyński w swym projekcie skarbowym, a za nim przeszła do literatury europejskiej.

Starowolski jest stanowczym przeciwnikiem podatkowych przywilejów szlachty. Wolności szlachty od ceł nietylko nie pochwala, ale sądzi, że szlachcic kupczący nietylko cło zapłacić powinien, ale za kare i szlachectwo utracić

---

[1]) Wojciech Gostkowski: „Sposób jakim gory złote, srebrne, w przezacnem krol. polskiem zepsowane naprawić...", 1622 str. 127

[2]) Ob. wydanie powtórne str. 162 sq. Przedtem w „Votum o naprawie rzeczypospolitej" wierszami, w rozdziałach „o pomiarze łanowym" i „o poborze corocznym"

Wszystkie przytoczone tu pomysły skarbowe statystów polskich są w ścisłym związku z literaturą polityczną, a zarazem stanowią materjał dla obrad sejmowych; były to projekty skarbowe, jakich niezawodnie wiele pojawiało się wśród sejmującej szlachty, i wszystkie obracają się około żywotnej wówczas kwestji reformy wojskowej i organizacji skarbu. Teorją one nie są, lubo ją w wielu kierunkach wyprzedziły; pomimo więc idei postępowych, pomimo ich wielkiej wagi dla historji skarbowości i jej literatury, nie możemy dopatrzyć się w nich początków samej nauki skarbowej. Niemal to samo zaznaczyć można z góry i o współczesnej literaturze zachodniej, z tą jednak uwagą, że zasadniczo stoi ona niżej od polskiej. Wszystkie, nieliczne zresztą, pisma w sprawach skarbowych w XV. wieku pozostają na gruncie średniowiecznej, domanialnej skarbowości. Domeny panującego są wedle nich głównem źródłem jego dochodu; podatki uważają wprawdzie za dopuszczalne, ale li jako nadzwyczajne, w koniecznej potrzebie. Nie znać w nich także zrozumienia, iż podatki płynąć winny z dochodu społecznego, a nie z kapitału; związek ten bowiem między podatkami a dochodem społecznym nasunąć się musi z natury rzeczy dopiero wtedy, gdy zwycięży myśl stałego i powszechnego podatku.

Uwagi te dotyczą zarówno najdawniejszych pisarzy włoskich, jak i słynnego Jana Bodin, od którego powszechnie rozpoczyna się literaturę skarbową. Bodin (Bodinus) zdobył sobie pierwszorzędne miejsce w literaturze politycznej europejskiej swem dziełem „O rzeczypospolitej sześć ksiąg“, wydanem w roku 1576 w języku francuskim, w r. 1584 zaś w własnem tłumaczeniu łacińskiem. Dzieło to było aż do Montesquieu'go, zdaniem Mohla,[1]) najwyżej może cenione w teorji i praktyce, lubo przejęte jest w całej pełni duchem klasycznej idei państwowej. Szeroki pogląd autora objawił się także w swobodniejszem i wszechstronniejszem traktowaniu kwestji ekonomicznych i skarbowych; wedle ogólnej opinji on pierwszy dojrzał głównej przyczyny powszechnej drożyzny w XVI. wieku w wielkiej podaży kruszców szlachetnych i potanieniu pieniędzy; on też w rozdziale „de aerario“ ostatniej

[1]) Robert Mohl: „Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften“, Erlangen 1858, III., 375.

księgi wspomnianego dzieła daje krytyczny przegląd przychodów państwa.

Przychody państwa wymienia Bodin w następującym porządku: przychody z domen, ze zdobyczy nieprzyjacielskiej, świadczeń przyjaciół, z ceł i podatków sprzymierzonych, z handlu państwowego, od kupców, którzy towary dowożą i wywożą, nakoniec z podatków poddanych, jeżeli wszelkie źródła poprzednie nie wystarczą.[1]) W tem wyliczeniu poznać można wpływ literatury klasycznej na autora; w krytycznym rozbiorze tych źródeł przejawia się atoli w całej pełni pisarz średniowieczny. Podstawą całej skarbowości powinny być wedle niego d o m e n y. Wprawdzie nazywa on finanse „nerwami“ rzeczypospolitej, ale podatki pochwala tylko w nadzwyczajnych wypadkach, dla bezpieczeństwa i koniecznej obrony, chociaż i w razie wojny wolałby zamiast podatków dobrowolne pożyczki. Bodin uważa jako pierwszą regułę w sprawach podatkowych uczciwość (probité) w nakładaniu i ściąganiu podatków. Podatki powinny być równe dla wszystkich stanów i proporcjonalne do majątku i dochodów. Cła Bodin ocenia ze stanowiska merkantylnego. Radzi więc podnieść cła wywozowe na surowce krajowe (sól, zboże, wino), aby w kraju żywność była tania, a cudzoziemcy za nią drogo płacili, zniżyć cła dowozowe od surowców i środków żywności, a podnieść cła na dowóz towarów gotowych, aby pobudzić naród do pielęgnowania własnego przemysłu. Jeśliby zaś podatki miały być koniecznie nałożone, to uważa za więcej usprawiedliwione podatki od soli, wina i innych rzeczy zbytkowych, w ogóle podatki rzeczowe, nie osobiste, ponieważ dotykają wszystkich, także szlachtę i duchowieństwo. W każdym razie przy nakładaniu podatków powinien panujący baczyć na położenie ekonomiczne narodu i na stosunki kraju.

W ogólności Bodinus nie wychodzi w swych poglądach skarbowych ponad ówczesne urządzenia skarbowe we Francji, a nawet nie pochwala stałych podatków, które faktycznie utrwaliły się już w jego kraju. Dla teorji skarbowej ma on znaczenie jako jeden z pierwszych statystów zachodnich, skupiający w swem

---

[1]) Ob H B a u d r i l l a r d: „J. Bodin et sons temps“, Paris 1853, str 480 sq

dziele współczesną wiedzę i zapatrywania skarbowe i nie pochwalający przywilejów podatkowych szlachty i duchowieństwa. Nadto wpływ, jaki Bodin wywarł na późniejsza literaturę polityczną w całej Europie, objawił się także w traktowaniu przez statystów kwestji skarbowych. Dzieła następców Bodina, traktujące o państwie i jego funkcjach, zajmują się więcej lub mniej obszernie także skarbowością. Grzegorz z Tuluzy, Botero, Marianus omawiają sprawy skarbowe ze stanowiska podobnego, jak Bodinus, późniejsi pisarze, w okresie państw absolutnych, jak Hobbes, Pufendorff, Christian Wolff, już ze stanowiska nowych pojęć o istocie i zakresie absolutnej władzy panującego. Dla teorji skarbowej jednak nie przyniosły te pisma polityczne nowych poglądów, lecz były jedynie odbiciem rzeczywistej praktyki skarbowej w poszczególnych państwach.

Równocześnie pod wpływem literatury politycznej pojawiają się traktaty, specjalnie lub przeważnie sprawom skarbowym poświęcone. Ale i traktaty te zajmują się skarbowością głównie ze stanowiska gospodarstwa panujących zwłaszcza w państwach niemieckich i są raczej wstępem do nauki „kameralnej", jaka rozwinęła się w Niemczech w XVIII. wieku, niż do właściwej nauki skarbowej. Z początkiem XVII. wieku pozostają one jeszcze na gruncie państwa stanowego: Olbrecht, uczeń Bodina, przejęty jest jego ideałami; Bornitz, uważa domeny za jedyną „podstawę bezpieczeństwa państwa", broni wolności podatkowej niezbędnych środków żywności (alimenta), ale też przywilejów podatkowych szlachty, duchowieństwa, posłów i studentów; Besold dopuszcza podatki tylko w razach nadzwyczajnych i za przyzwoleniem stanow. Na bliższą uwagę zasługuje Kasper Klock, autor dwóch obszernych dzieł przeważnie finansowej treści, którego Stein jednostronnie i niesłusznie sławi jako „prawdziwego założyciela" nauki skarbowej. Nie usprawiedliwia tak pochlebnego sądu ani naukowa wartość dzieł Klocka, ani późniejszy wpływ jego na teorję skarbową; jest on raczej kompilatorem, niż autorem oryginalnym. W dziele „de aerario" stara się najpierw przedstawić stan ekonomiczny wszystkich współczesnych

krajów europejskich,[1]) azjatyckich i afrykańskich, jest to więc rodzaj encyklopedji historyczno-ekonomicznej. W drugiej księdze prawi o rozmaitych źródłach dobrobytu kraju i przychodu fiskusa, o rolnictwie, handlu, podatku, ale zarazem i o komedjach, o występkach adwokatów, o rzeczach skradzionych i znalezionych itd. Słusznie wywodzi, że ubodzy powinni być wolni od podatków, że podatek nie powinien obciążać własności, tylko intraty, ale wogóle uważa on podatek za posiłkowe, nadzwyczajne źródło przychodów skarbowych. Cały ten materjał upstrzony jest licznymi cytatami, jest w nim wiele sprzeczności i trudno dopatrzyć się jednolitej przewodniej myśli. Na podobnej podstawie, jak pisma poprzednich autorów, opierają się także zapatrywania skarbowe Seckendorffa, który w swem dziele „der teutsche Fürstenstaat“ zajmuje się obszernie także wydatkami i przychodami panującego,[2]) tudzież historyka i statystyka Conringa,[3]) który broni jeszcze prawa stanów przyzwalania podatków.

Dla historji zapatrywań skarbowych w tym okresie wielce charakterystycznym i nie bez znaczenia dla teorji skarbowości jest spór naukowy, prowadzony w XVII. wieku w krajach zachodnich w kwestji akcyzy i wogóle podatków pośrednich od przedmiotów konsumcji osobistej. Ze stanowiska interesów skarbu te podatki nadają się najlepiej w miejscowościach i krajach ludnych i kwitnących. W Europie wprowadzono je z najlepszym skutkiem w Holandji, jako w kraju wówczas najwyżej rozwiniętym i bogatym; toż literatura skarbowa holenderska, szczególnie pisma Jana Delacourt, gorącego zwolennika podatków konsumcyjnych, nie pozostawały bez wpływu na literaturę europejską. W Anglji bronią podatków spożywczych w XVII. wieku Hobbes, Child, a szczególnie Petty,[4]) a jeszcze w XVIII. wieku Hume i Stevart. W krajach niemieckich powstaje

---

[1]) Także Polski, czerpiąc widocznie z kroniki Marcina Kromera Ob „Tractatus de aerario“, Norimbergae 1671, I, str 245—8

[2]) Por Roscher, str 249—61

[3]) Napisał: „De vectigalibus“ 1653 „De aerario“ 1663, i „De contributionibus“ 1669 Por tenże, str 260—2

[4]) Ob Petty: „The treatise of taxes and contributions“, London 1662, w wydaniu „The economic writings of W Petty“, Cambridge 1899, I. str 91 Chap XV „Of excize“.

o nie zacięty spór najpierw na zgromadzeniach stanów, z końcem zaś XVII. wieku w literaturze politycznej. Szczególnie w krajach, które wskutek wojny trzydziestoletniej najwięcej ucierpiały i miały finanse w opłakanym stanie, powitano nowe podatki z zapałem, jako wybawienie ekonomiczne dla panujących i ludu.[1]) W podatkach tych bowiem upatrywano nie objaw, lecz przyczynę kwitnącego stanu Holandji. Bezwzględny wielbiciel nowych podatków Christianus Teutophilus, będący wyrazem polityki wielkiego elektora, nazywa je odkrytą kopalnią złota i sławi ich zbawienny wpływ na wzrost ludności, bogactwa kraju i skarbu.[2]) Już z końcem XVII. wieku zapał ów począł ostygać, a wyrazem tej reakcji są pisma Lockego w Anglji, Boisguilleberta we Francji. Wszelako jeszcze w XVIII. wieku mają one gorących zwolenników, a Montesquieu podnosi, że nie uwłaczają wolności.[3])

2. POCZĄTKI NAUKI SKARBOWOŚCI W XVIII. WIEKU.

Jak gospodarstwo skarbowe i zasady tegoż opierają się na dwojakim gruncie: politycznym i ekonomiczno-społecznym, tak i nauka skarbowości powstać mogła dopiero na tle zjednoczonego wpływu literatury politycznej i ekonomiczno-społecznej. Literatura polityczna zajmowała się już dawniej kwestjami skarbowemi i wytworzyła dla spraw skarbowych i administracyjnych w Niemczech w XVIII. wieku specjalną gałęź nauki i wiedzy praktycznej w t. zw. nauce kameralnej. Równocześnie zakwitły we Francji badania ekonomiczno-społeczne, krytykujące zasady współczesnej polityki ekonomicznej i skarbowej i rozwinęły się niebawem w formalne traktaty i projekty skarbowe. Na tej dwojakiej podstawie kształciła się w ciągu XVIII. wieku

---

[1]) W Prusiech miasta i lud przypisywały pomysł tych podatków natchnieniu boskiemu (ob L Ranke: „Neun Bucher preussischer Geschichte", Berlin 1848 1, str 61 Por wyzej, str 96)

[2]) Dzieło ma napis „Entdecte Goldgrube in der Accise, d i kurzer, jedoch grundlicher Bericht von der Accise, dass dieselbe die allerreichste, politeste, billigste, ja eine ganz nothige Collecte, und also zwiefacher Ehren werth sai", (ob Roscher: „Geschichte der Nationaloekonomik", str 320—1)

[3]) „De l'esprit des lois", Chap XIV

teorja skarbowa, zanim wyrobiła się w XIX. stuleciu w samoistną umiejętność.

Ekonomiczny kierunek w badaniach skarbowych we Francji miał swe źródło w krytyce dotychczasowego systemu podatków i w projektach reformy podatkowej. We Francji wcześnie ustaliły się obok licznych podatków pośrednich także podatki bezpośrednie, których podstawą była wielce uciążliwa dla rolnictwa i nieracjonalna taille. Znany przeciwnik merkantylizmu Piotr Boisguillebert jest też pierwszym wybitnym krytykiem współczesnych urządzeń skarbowych i domaga się ich stanowczej reformy. Dwa pisma Boisguilleberta, „Le détail de la France“ z r. 1697 i „Factum de la France“ z r. 1707 zajmują się specjalnie kwestją reformy skarbowej we Francji.[1])

Już w pierwszem piśmie autor opiera swą krytykę dotychczasowych podatków i projekt reformy podatkowej na szerokiej podstawie ekonomiczno-społecznej. Wykazuje mianowicie ścisły związek, jaki istnieje między dochodem społecznym, a dochodem państwa; ze zmniejszeniem się dochodu społecznego, obniżać się musi dochód panującego. Już zatem własny interes panującego powinien go skłonić do takich reform skarbowych, które pozwolą wzróść dochodowi społecznemu. Autor przyjmuje za rzecz pewną, że od r. 1660 dochód społeczny Francji stale się obniża i z tego powodu dochód panującego realnie podnieść się nie może.[2]) Przyczynę obniżenia się dochodu społecznego upatruje w ogólnem zmniejszeniu się konsumcji, wskutek nieracjonalnego i krzywdzącego opodatkowania (taille) i niczem nieuzasadnionych ceł wewnętrznych i opłat przewozowych, które tamują handel i utrudniają obrót produktów. Ucisk fiskalny i upadek rolnictwa odbija się na ogólnej produkcji kraju, nie wyłączając przemysłowej, i na dochodzie społecznym. Pierwszym więc warunkiem reformy skarbowej jest podniesienie konsumcji ludności przez wyzwolenie produkcji i obrotu z dotychczasowych więzów i na-

---

[1]) O innych pismach ob Daire: „Economistes financiers du XVIII. Siécle“, Paris 1851, str 152 sq.

[2]) Przyznaje wprawdzie, że nominalnie dochód państwa wzrósł, ale wzrost ten uważa za pozorny w obec zniżki wartości pieniądza. Ob „Le détail de la France“ w wydaniu Daire'a, str 169

dużyć, tudzież usunięcie wszelkich przywilejów podatkowych. Przywileje szlachty i duchowieństwa przyczyniają się do ogólnego upadku ekonomicznego i do obniżenia ich własnych dochodów. zniesienie przywilejów zatem wyjdzie im samym na korzyść. Poddawszy szczegółowej ocenie wadliwości w nałożeniu, rozpisywaniu i wybieraniu ówczesnych podatków, przedstawia projekt reformy skarbowej. Wedle niego należy znieść cła wewnętrzne i inne przeszkody obrotu, oraz cła zewnętrzne wywozowe. Istniejący podatek „taille“ winien być w ten sposób zreformowany, aby nie szkodzić produkcji, i aby każdy, bez żadnych wyłączeń, płacił podatek za siebie. Właściciele ziemi i dzierżawcy mieliby nadal płacić podatek w stosunku do swej rzeczywistej intraty, wykazanej własną fasją, a sprawdzonej przez urzędników podatkowych w każdej parafji. Na podstawie tych fasji i oszacowania miałby być rodzaj katastru sporządzonym. Inne zawody, nie wyłączając robotników, podlegałyby podatkowi temu wedle taryfy, zastosowanej do ich dochodów (a zatem t. zw. podatkowi klasowemu). Wykazuje, że nowy system podatkowy podniesie dobrobyt ogółu, a ponieważ wszyscy obywatele mają w tem solidarny interes, przeto wszystkie klasy skorzystają na nowym podatku, a państwo uzyska większe dochody. Skoro więc wzrost ogólnego bogactwa podnosi przychód z wszelkich gałęzi podatku, przeto wedle niego nauka skarbowości nie jest niczem innem, jak „gruntownem zrozumieniem interesów rolnictwa i obrotu gospodarczego“.[1])

W drugiej rozprawie skarbowej „Factum de la France“ z r. 1707 rozwija i bliżej uzasadnia swą krytykę dawniejszą i swe pomysły skarbowe. Dla wyczerpującego poparcia swej zasady, że we wspólnym interesie narodu i panującego nie powinny podatki być liczne i powinny o ile możności bezpośrednio przechodzić z rąk opodatkowanych do kas państwowych, podaje porównawczy przegląd starożytnych i nowszych systemów skarbowych, oraz cenny wywód historyczny i statystyczny o rozwoju

[1]) „La science financière n'est que la connaissance approfondie des intérets de l'agriculture et du commerce“ (str 225) W definicji tej posuwa się autor oczywiście za daleko, bo aż do merkantylistycznego zatarcia odrębności gospodarstwa skarbowego od społecznego Politykę ekonomiczną, merkantylną łączono wówczas zazwyczaj z polityką skarbową

skarbowości francuskiej od czasów Franciszka I. Argumentacja jest wszędzie jasną i swobodną, przenika ją już duch nowożytny, postępowy. Na uwagę zasługuje jeszcze okoliczność, że autor nie był wcale doktrynerem, lecz urzędnikiem skarbowym, i dziełami swemi, zwróconemi przeciw panującej polityce skarbowej, złożył niepośledni dowód odwagi cywilnej.

Jeszcze przed pojawieniem się drugiego dzieła Boisguilleberta słynny marszałek Vauban napisał nowy projekt skarbowy „Projet d'une dime royale", wydany z początkiem r. 1707. Autor przyznaje na wstępie, że nie jest ani literatem, ani finansistą, lecz podobnie jak autor dzieła „détail de la France" pragnie przyczynić sie do dobra ojczyzny.[1]) Ztąd też część krytyczna w tem dziele jest tylko wstępem, w którym autor powołuje się w ogólności na słuszną krytykę Boisguilleberta. Podobnie jak poprzednik widzi Vauban przyczynę lichego stanu finansów w dowolności i nadużyciach podatkowych i podnosi z naciskiem harmonie interesów skarbu i kraju. Na czele swego projektu przytacza „fundamentalne zasady systemu". Świadczą one o jasnem zrozumieniu przez autora istoty gospodarstwa skarbowego i wznoszą się wogóle do wyżyny dzisiejszych zasad podatkowych. Zasady te są:

„I. Jest rzeczą oczywistą i powszechnie znana... że wszyscy obywatele państwa potrzebują jego opieki, bez której nie mogliby istnieć.

II. Że monarcha... nie może dostarczyć tej opieki, jeśli poddani nie dostarczą mu środków w tym celu; ztąd wynika:

III. Że państwo nie może się utrzymać, jeśli go obywatele nie będą utrzymywać. Owóż to utrzymanie (soutien) obejmuje wszystkie potrzeby państwa, dla zaspokojenia których wszyscy poddani płacić muszą podatki.

Z tej konieczności wynika: Po pierwsze naturalny obowiązek wszystkich obywateli wszelkich stanów płacenia podatku w stosunku do ich dochodu czy zarobku, bez żadnego wyjątku; powtóre, że do uzasadnienia

[1]) Zarzucił mu też niebawem Boisguillebert w swem „Factum de la France" (str 311), że projekt jego dla braku wiedzy praktycznej jest „monstrualnym" Główny zarzut zwraca przeciw projektowi „dziesięciny" z powodu, że panujący potrzebuje pieniędzy w gotowce, a nie w ekwiwalentach.

tego obowiązku wystarcza, jeśli ktoś jest obywatelem państwa; p o t r z e c i e, że wszelki przywilej, zmierzający do uchylenia tego obowiązku jest niesłusznym i nadużyciem...

Wychodząc z zasady, że każdy obywatel winien łożyć na utrzymanie państwa w stosunku do swego dochodu, że podatek nie powinien uwłaczać ani produkcji ani konsumcji i że w y s o k o ś ć j e g o m u s i s i ę s t o s o w a ć d o p o t r z e b p a ń s t w a a tem samem musi być zmienna, autor pragnie istniejący system podatkowy we Francji bez wielkich zmian w ten sposób ulepszyć, aby z nich obfitszy, do potrzeb państwa zastosowany dochód zapewnić. Radzi więc zachować dawniejsze podatki i źródła przychodów, o ile nie są bezwzględnie naganne. Przychody te dawałyby dochody niejako stałe (fixe), bo pobierane „wedle jednakiej stopy". Zalicza tu: a) przychody z domen, lasów, poczt, kar pieniężnych, konfiskat i t. p.; b) cła, byle wszelkie cła wewnętrzne zniesiono; c) t. zw. podatki dobrowolne, bo płacone od użycia artykułów zbędnych, zbytkowych, mianowicie herbaty, kawy, czekolady, tytoniu, wódki — które radzi znacznie pomnożyć przez rozszerzenie na inne przedmioty zbytku, jak złote szaty, karety, ozdobne szpady u niewojskowych, zbytkowe meble, wielkie peruki, a oprócz tego nałożyć podatek od s z y n k o w a n y c h napojów (wina, piwa i jabłecznika), ale tylko o tyle, o ile napój ten w szynku zostaje wypitym.

Oprócz tych przychodów musi państwo mieć przychody takie, któreby mogły wzrastać w razie potrzeby. Tu zalicza autor:

a) przychody z s o l i, byle sól zmonopolizowano i cenę zmniejszono; w razie wielkiej potrzeby możnaby cenę podwyższyć;

b) o g ó l n y p o d a t e k o d i n t r a t, który nazywa dziesięciną królewską [1]) (dime royale) dlatego, ponieważ wzorem dlań ma być dziesięcina kościelna, będąca wedle jego zdania i doświadczenia podatkiem najmniej uciążliwym i nieszkodliwym produkcji. Podatek ten należałoby pobierać: 1) od w s z e l k i c h p l o n ó w ziemi bez wyjątku t. j. od zboża, wina, drzewa, paszy, i t. d. a dla zapewnienia sobie oznaczonej wysokości należałoby go wydzierża-

[1]) „Dime royale imposee sur tous les fruits de la terre d'une part et sur tout ce qui fait du revenu aux hommes, de l' autre" (str 42)

wiać, 2) od wszelkich innych przychodów, a względnie od całkowitych dochodów obywateli wszystkich stanów i zawodów, nie wyłączając duchowieństwa, wojskowych, urzędników, rzemieślników i robotników. Przychody te mieliby obywatele sami wyjawiać pod karą konfiskaty zatajonej części; sprawdzeniem deklaracji mieliby się zająć zdolni i dobrze płatni urzędnicy. W szczególności podlegałyby temu podatkowi renty, czynsze z domów i domy zamieszkałe przez właścicieli wedle możliwego przychodu (po potrąceniu kosztów naprawy i utrzymania,[1]) przychody z okrętów, stawów, pensji, gratyfikacji, płace sług i robotników itd.[2]) Na podstawie dotychczasowych doświadczeń i zebranych dat statystycznych autor stara się wykazać spodziewaną wydatność tych podatków i mniema, że można będzie bez obawy usunąć podatki najuciążliwsze, jak dawną taille, podymne i podatki konsumcyjne od przedmiotów niezbędnych, mianowicie od zboża, chleba, wina, mięsa, oraz zmniejszyć podatek od soli.

Nowy podatek miałby tę zaletę, że koszta poboru byłyby mniejsze, dla ludności byłby mniej uciążliwym, a z drugiej strony przywróciłby harmonją interesów między skarbem a narodem. dawałby dochód obfitszy i stosowałby się do potrzeb państwa za pomocą zmiennej stopy. Stopa ta mogłaby wzrastać od 5% do 10% przychodów jako maximum, ponad które stałby się podatek zbyt dotkliwym.

Żaden z dawniejszych pisarzy nie opierał się na tak szerokiem i bystrem zrozumieniu ekonomicznych podstaw skarbowości, żaden z nich nie podniósł tak wszechstronnie i nie uzasadnił tak umiejętnie harmonji interesów gospodarczych narodu i skarbowości, jak Boisguillebert. Wbrew panującej doktrynie merkantylistów, poszukującej źródeł wzbogacenia się kraju i skarbu za granicą, kładzie on wyłącznie nacisk na własny dochód społeczny[3]) i na ścisły związek i zależność odeń dochodu skarbowego. Także obszerna krytyka dotychczasowych urządzeń skarbowych ze sta-

---

[1]) Tytułem tych kosztów chce autor potrącić 20% ogólnego przychodu (str 74)

[2]) Str 70—71; dla rzemieślników i robotników domaga się jednak ulg ze względów słuszności i w interesie produkcji

[3]) „Revenu national".

nowiska ekonomicznego i historycznego, potępienie przywilejów podatkowych zamożnych klas „w ich własnym interesie", nadają pismom tego autora charakter naukowy i nowożytny. Vauban nie liczy się wprawdzie z koniecznością oparcia skarbowości na podstawach pieniężnych, ale w rozprawie jego mieści się już projekt całkowitego systemu podatkowego, oparty na racjonalnie pojętej istocie gospodarstwa skarbowego i podatku, stosunku przychodów skarbowych do potrzeb państwa i ścisłej łączności zasad skarbowych z ideą państwową. Obaj autorowie posługują się w swej argumentacji także datami statystycznemi, o ile niemi rozporządzać mogli. Dla tych zasadniczych zalet, tudzież ze względu na wpływ obu autorów na wyrobienie się nauki ekonomji społecznej, uważać należy ich pisma za pierwsze początki nauki skarbowości, lubo nie przedstawiają one całości urządzeń skarbowych i nie mają na celu rozwoju teorji, lecz reformę skarbową we Francji.

Inna rzecz, czy pomysły skarbowe obu autorów, a szczególnie radykalny projekt Vaubana, były na czasie, czy byłyby stosowne dla ówczesnych stosunków Francji. Tej kwestji rozbierać tu nie możemy; zaznaczyć atoli wypada, że projekt Vaubana znalazł przeciwnika nietylko w Boisguillebercie, ale spotkał się nadto z ostrą odprawą Melon'a,[1]) który położył nacisk na konieczność liczenia się z danymi stosunkami, zakorzenionemi instytucjami i zwyczajami, nawet nadużyciami i przesądami, przy tworzeniu „systemów" finansowych.

Z początkiem XVIII. wieku występuje na szerszą widownię John Law ze swym nowym „systemem finansowym". Nie był to jednak system finansowy w dzisiejszem znaczeniu, lecz projekt zastąpienia pieniędzy kruszcowych pieniądzmi papierowymi. Jak ogół merkantylistów w owym czasie, także Law był przeświadczony o czarodziejskim niemal wpływie obrotu pieniężnego na rozwój bogactwa i wzrost ludności kraju. Pieniądz kruszcowy nie spełnia, wedle jego teorji, w dostatecznej mierze swej misji ekonomicznej, ponieważ podaż kruszców jest ograniczoną i wartość pieniędzy kruszcowych zmienną. O wiele lepszym pieniądzem

[1]) Ob tegoż „Essai politique sur le commerce" (z r 1734) w wydaniu Daire'a str 768 sq

byłby wedle niego pieniądz papierowy, oparty na ziemi lub zabezpieczony na hipotekach: pieniądz taki bowiem mógłby zachować wartość stałą, a obieg jego mógłby się ściśle stosować do potrzeby.[1]) Projekt Lawa należy do historji ekonomji społecznej, związek jego bowiem ze skarbowością jest tylko pośrednim. Także praktyczna działalność Lawa we Francji w okresie 1716—1720, najpierw jako kierownika banku, ostatecznie jako generalnego kontrolora skarbu, nie ma dla historji teorji skarbowej bezpośredniego znaczenia. Dla historji skarbowości godną uwagi jest jego ryzykowna spekulacja biletami państwowymi, tudzież pomysł spłacenia naraz 1500 miljonów długów państwowych zapomocą konwersji na spekulacyjne akcje bankowe.[2])

W roku 1733 Stanisław Leszczyński wydał swój „Głos wolny wolność ubezpieczający", znany Europie z francuskiego tłumaczenia z r. 1745. W książce tej rozwinął autor także swe myśli o potrzebie reformy skarbowej w Polsce, które nie pozostały bez wpływu na rozwój teorji skarbowej. Podobnie jak jego poprzednicy w literaturze polskiej, domaga się także Leszczyński ustanowienia stałego skarbu, ktoryby zapewnił państwu zaspokojenie wszelkich potrzeb, a był dla ogółu jak najmniej uciążliwym.[3]) W tym celu dochody skarbowe powinny być raz na zawsze ustalone i na wszelkie wypadki powinny przewyższać zwyczajne potrzeby publiczne. Dotychczasowy przychód z dóbr koronnych autor radzi podnieść przez wykupno królewszczyzn i wcielenie do skarbu ekonomji królewskich Posiadacze królewszczyzn mogliby być tytułem wynagrodzenia jeszcze przez sześć lat pozostawieni w ich posiadaniu, król zaś powinienby otrzymywać stałą „sustentacją" ze skarbu. Wszelkie przywileje podatkowe i cłowe powinny ustać. Czopowe i szelężne należy rozszerzyć na wsie i wybierać przez repartycję na ziemie i powiaty wedle taryfy, na podstawie zbadanej konsumcji napoju, „raz na zawsze

---

[1]) Por Law: „Considerations sur le numeraire et le commerce", w wydaniu Daire'a str 495 sq Projekt ten przedłożył Law pierwotnie w r 1705 parlamentowi szkockiemu

[2]) Bliżej o tem Daire, str 436 sq : statystyczny materjał skarbowy z czasów Lawa zawiera rozprawa b urzędnika tegoż Dutot: „Reflexion sur le commerce et les finances" w wyd Daire'a, str 806 sq

[3]) Ob „Głos wolny" wydanie Turowskiego, Kraków 1858 str 120 sq

ugodzonej; sam zaś ten powiat, albo ziemia, żeby do wybierania tego podatku porządek postanowiła, której obywatele między sobą znając jeden drugiego facultates, snadnoby znaleźli sposób wybierać ten podatek". W ogóle zgodnie z duchem czasu sądzi Leszczyński. „że nie ma podatku lżejszego jak ten, który ultimus consumens płaci", a nawet domaga się zniesienia uciążliwych i niesprawiedliwych podatków, mianowicie pogłównego generalnego i podymnego. W interesie skarbu atoli uznaje potrzebę nowych podatków i stawia dla nich ogólne wymogi: aby dawały dochód znaczny, aby były proporcjonalne do możności płacenia kontrybuentów i żeby były „fideliter i bez trudności wybierane." Tym wymogom odpowiadałby powszechny podatek od intrat, nałożony w miejsce dotychczasowych podatków „pogłównego, podymnego, łanowego, rogowego od bydła, młynowego" na wszystkich obywateli wsi, miast i miasteczek, nie wyjmując nikogo, nawet kapitalistów, „co sumy mają na wyderkafach albo prowizjach", a żadnych podatków nie płacą. Także ten podatek miałby być repartycyjnym,[1]) rozłożonym na parafje wedle generalnej taryfy całego królestwa. Na podstawie tej taryfy szacunkowej miałaby każda parafja dostarczyć skarbowi oznaczony procent (n. p. 10%) od oszacowanych w niej intrat, skarb zatem miałby dochód pewny, zastosowany do potrzeb, a obywatele przez zniesienie dotychczasowych podatków doznaliby rzeczywistej ulgi.

Także pomnikowe dzieło Montesquieugo, „De l'esprit des lois" (z r. 1748) przyczyniło się do pogłębienia teorji skarbowej. Wprawdzie Montesquieu pojmuje podatki i świadczenia publiczne wogóle z indywidualnego stanowiska wymiany usług[2]) ale z drugiej strony rozumie jasno ścisły związek i zależność urządzeń skarbowych od panującej idei i życia państwowego. Zgodnie z przewodnią myślą całego dzieła uznaje on zależność rozmaitych systemów podatkowych od rozmaitych form rządu:

---

[1]) Stein przyznaje niesłusznie Leszczyńskiemu pierwszeństwo myśli podatku repartycyjnego (I, str 134) Obacz wyżej o projekcie Starowolskiego

[2]) „Les revenus de l'etat sont une portion que chaque citoyen donne de son bien pour avoir la surete de l'autre, ou pour en jouir agréablement . ce n'est point a ce que le peuple peut donner, qu'il faut mesurer les revenus publics, mais a ce qu'il doit donner" (I XIII chap 1)

w państwach wolnych, dających w wolności ekwiwalent ciężarów publicznych, mogą być podatki wyższe, a także kary fiskalne mogą być surowsze, ponieważ w dobrem sadownictwie istnieje rękojmia sprawiedliwości; natomiast w państwach despotycznych i podatki i kary muszą być niższe. Podatek bezpośredni osobisty, mianowicie pogłówne, odpowiedniejszym jest dla niewoli; natomiast podatek pośredni „na towary" odpowiada więcej wolności, gdyż jest zaliczką kupca na rachunek przyszłej ceny towaru, a zaliczki takiej nie udzieli kupiec chętnie, jeśli w państwie nie ma bezpieczeństwa mienia i wolności. Podobne uwagi, lubo luźne, otwarły nowe pole dla studjów w dziedzinie skarbowości, zwłaszcza wobec wielkiego znaczenia i wpływu Montesquieugo na późniejszą literaturę polityczną.

W drugiej połowie XVIII. wieku wytwarza się we Francji z dotychczasowych luźnych badań i traktatów ekonomicznych, ekonomika społeczna, jako samoistna umiejętność. Nowa nauka wciąga w swój zakres także kwestje skarbowe, tworzące z nią pierwotnie jednolitą, nierozerwalną całość, i rozwija dalej teorję skarbową w kierunku ekonomiczno-społecznym. Jako twórców nowej umiejętności uważać należy cały szereg ekonomistów, którzy podzielając zasady ekonomiczne Franciszka Quesnay'a, wyłożone w „Tableau economique", wydanem w r. 1758, zszeregowali się około niego, jako swej widomej głowy.[1]) Do szkoły Quesnay'a należeli Gournay,[2]) Mercier de la Rivière, Baudeau, markiz Mirabeau, Le Trosne, Dupont de Nemours, Turgot i wielu innych. Ekonomistów tych nazwano fizjokratami,[3]) ponieważ ekonomię polityczną określali jako naukę o naturalnym porządku społecznym, najkorzystniejszym dla społeczeństwa i domagali się uszanowania praw „naturalnych" w organizacji społe-

---

[1]) Ważniejsze dzieła fizjokratów wydał Daire pod tyt „Physiocrates " Paris 1846, w dwoch tomach; dzieła Turgot'a osobno, w nowem wydaniu w r 1844 w dwóch tomach.

[2]) Po nim nie pozostały żadne pisma, oprócz wspomnienia przez Turgot'a

[3]) Mianowicie od czasu wydania przez Dupont'a de Nemours analizy ich nauki pod tyt „Physiocratie, ou constitution naturelle du gouvernement le plus avantageux au genre humain", Paris 1768

cznej, mianowicie prawa pracy, wolności i własności. System naukowy fizjokratów był owocem krytycznego ducha, jaki we Francji w owej epoce na wszystkich polach społecznego życia z nieprzepartą wystąpił siłą, płodem smutnych stosunków politycznych, społecznych, ekonomicznych i finansowych, jakie wprowadziły ostatecznie naród francuski na drogę gwałtownego przewrotu. W teorji ekonomicznej i skarbowej są fizjokraci stanowczymi przeciwnikami merkantylnej polityki, domagają się uchylenia wszelkich przeszkód wolności gospodarczej, mianowicie wszelkich praw i przywilejów stanowych, wszelkich więzów i powinności poddańczych, ceł, myt, podatków pośrednich, wszelkiej uciążliwej opieki państwowej. W kraju rolniczym, jak Francja, jest wedle nich podstawa dobrobytu i dochodu społecznego rolnictwo i lud rolniczy. Państwo zatem powinno z swej strony wszystkiego zaniechać, co dla rolnictwa jest szkodliwem, natomiast wszystko przedsiębrać, co może przyczynić się do podniesienia uprawy rolniczej i chowu bydła, do ułatwienia komunikacji i obrotu gospodarczego, do rozszerzenia wiedzy rolniczej i oświaty.[1])

W ścisłym związku z całym naukowym systemem fizjokratów jest ich teorja skarbowości. Zadaniem państwa jest wedle nich przedewszystkiem czuwanie nad nietykalnością i rozwojem praw naturalnych. Wydatki swe na polu ekonomicznem powinno państwo ograniczyć do popierania rolnictwa i odbytu produktów surowych, natomiast zaniechać dawniejszych wydatków „niewytwórczych".[2]) Przy wydatkach publicznych, rzeczywiście potrzebnych, nie powinno jednak państwo krępować się względami oszczędności.[3]) Dochód państwa, podobnie jak dochody indywidualne, płynie z dochodu społecznego. Podatek jest „częścią czystego dochodu społecznego, przeznaczoną na opędzenie potrzeb publicznych".[4]) Dochód czysty społeczny wpływa wedle teorji fizjokratów w całości do rąk klasy właścicieli gruntów, pobierającej go bez pracy, dzięki

---

[1]) Ob bliżej o tym systemie moją rozprawę „O systemie fizjokratów", str 40 sq i moją „Ekonomikę społeczną"

[2]) Por Quesnay: „Maximes generales du gouvernement economique d'un royaume agricole", max VIII

[3]) Max XXVII

[4]) Mercier de la Riviere: „L'ordre naturel", str 473; podobnie Dupont: „Origine et progres", str 351, ed. Daire

darmej pomocy sił natury przy produkcji rolniczej. Klasy pracujące nie pobierają dochodów czystych, jeno koszta własnego utrzymania w zamian za swą pracę. Prawo pracy i własności pracą zdobytej powinny być nietykalne; tylko czysty dochód klasy właścicieli może być opodatkowanym. W ten sposób fizjokraci doszli do jedynego podatku dochodowego, który miałby być wybierany bezpośrednio od klasy właścicieli. Nie miał to być ani podatek gruntowy, ani ogólny dochodowy; Turgot wprawdzie przyznaje, że także kapitaliści mają dochody niezapracowane, ale w interesie produkcji społecznej, potrzebującej usług kapitalistów, sprzeciwia się ich opodatkowaniu. Celem prawnego uzasadnienia swego podatku posługują się fizjokraci fikcją, iż państwo jest współwłaścicielem całej ziemi, ma więc prawo z tytułu tej współwłasności do pewnej części czystego dochodu.[1]) Aby jednak podatek nie uwłaczał prawu własności prywatnej, nie powinien być dowolnym, lecz stale raz na zawsze oznaczonym.[2])

Wszelkie inne podatki nazywają fizjokraci „pośrednimi“ i stanowczo je potępiają. Podatki gruntowe spadają na dzierżawców i szkodzą najcenniejszej produkcji rolniczej. Quesnay radzi rozpocząć reformę skarbową od zniesienia tych właśnie ciężarów. Podatki od płacy i towarów odbijają się także na producencie, powiększają koszta produkcji, utrudniają więc produkcję, a zarazem zmniejszają konsumcję i dobrobyt najniższych klas obywateli. Podniesienie dobrobytu i konsumcji u ludności jest dla państwa ważniejsze, niż jej wzrost liczebny; albowiem nie od liczby, lecz od zamożności ludu zależy siła reprodukcyjna dochodu społecznego i dochód państwowy. Nakoniec wszelkie fiskalne przeszkody obrotu, wszelkie cła wewnętrzne i zewnętrzne powinny być uchylone, jako niezgodne z naturalnem prawem wolnej konkurencji.

Wywody skarbowe fizjokratów mają dla nauki doniosłe znaczenie, o ile obejmują wielostronną i bystrą krytykę współczesnego systemu podatkowego, średniowiecznych przywilejów podatkowych i nadużyć zarządu skarbowego. Pozytywne wnioski ekonomistów opierają się, podobnie jak cały ich system ekonomiczny, na błędnem zrozumieniu istoty i praw rozdziału dochodu społe-

---

[1]) Mercier de la Riviere: str. 445—8, 478; Baudeau, str 763.
[2]) Mercier, str. 448.

cznego, upadają więc razem z całym systemem. Ich jedyny i wyłączny podatek spadłby niezawodnie całym swym ciężarem na rolnictwo, czego oni właśnie uniknąć pragnęli, a nadto musiałby się okazać niewystarczającym dla potrzeb skarbowych.[1]) W ogóle fizjokraci nie traktowali kwestji skarbowych ze stanowiska państwa i jego potrzeb, lecz wyłącznie ze stanowiska ekonomiczno-społecznego, przez co popadli w jednostronność, nieznaną ich poprzednikom w literaturze skarbowej. Bezwzględną atoli krytyką ustalonych urządzeń skarbowych, tudzież powiązaniem swej teorji skarbowej z „nową nauką“ wpłynęli niewątpliwie i stanowczo na ożywienie badań na polu skarbowości i na cały późniejszy ich kierunek.

Wpływ poglądów skarbowych fizjokratów widocznym jest nawet u takich pisarzy, którzy do ich nauki wcale się nie przyznawali. Do takich uczonych należał n. p. Condillac, który w całości przyjął ich teorję o przerzucaniu podatków na dochód społeczny i o jedynym podatku.[2]) Najwybitniejszym zaś przeciwnikiem ich teorji skarbowej był współczesny im Forbonnais, którego poglądy ekonomiczne i skarbowe znane są z licznych pism. Forbonnais jest jeszcze merkantylistą; niektóre jego pisma pojawiły się przed wystąpieniem fizjokratów, między innemi krytyczne poszukiwania w historii skarbowości francuskiej.[3]) Treściwe i systematyczne przedstawienie jego zapatrywań ekonomicznych i skarbowych zawierają „Zasady ekonomiczne“,[4]) zwrócone w części przeciw nauce fizjokratów. Dzieło to zdobyło sobie wielką powagę i wpływ nietylko we Francji, ale i za granicą, szczególnie w Niemczech.

W dziele powyższem poświęcił autor osobny rozdział roz-

---

[1]) Już markiz Mirabeau uznawał potrzebę uzupełnienia podatku „jedynego“ innymi, a w praktyce przekonano się o tem w czasie rewolucji francuskiej

[2]) Por tegoż „Le commerce et le gouvernement“ (1776) w „Melanges d'economie politique“, Paris 1847 i Daire, I, str 355 sq.

[3]) „Considerations sur les finances d'Espagne, relativement a celles de France“, Dresde 1753—5 i „Recherches et considerations sur les finances de France depuis 1595 jusqu'en 1721“. Bale 1758 w dwóch tomach. Ogółem miał pozostawić 11 rozpraw finansowych. Ob Daire „Melanges“ I, str 170

[4]) „Principes et observations economiques“ z r. 1767.

biorowi „dochodu narodowego i usług publicznych". Omawia w krótkości rozmaite potrzeby publiczne i przyznaje, że potrzeby te muszą być pokryte częścią dochodu narodowego. Wszelako przed potrzebami publicznemi musi być zapewnione u t r z y m a n i e f i z y c z n e społeczeństwa; państwo bowiem ma na celu ochronę własności, a własność nie ma żadnego znaczenia, jeśli nie daje utrzymania.[1]) Ztąd też potrzeby publiczne mogą być zaspokojone tylko z części dochodu, która pozostaje ponad niezbędne utrzymanie fizyczne, czyli z części z b ę d n e j dochodu narodowego. Z tem tylko ograniczeniem dopuszcza autor rozmaite podatki, których rozróżnia trzy rodzaje: Podatki o s o b i s t e, nałożone na dochód poszczególnych ojców rodzin, k o n s u m c y j n e, nałożone na pewną ilość produktów spożywanych przez konsumenta i podatki t e r y t o r j a l n e, zabierające właścicielowi ziemi część pożytków ziemi. Podatki osobiste powinny dotykać tylko zbędnej części dochodu i dla braku pewnej podstawy mają zawsze cechę arbitralną. Podatki konsumcyjne mogą obciążać tylko zbędne artykuły drugiego, trzeciego i dalszych rzędów, czyli „konsumcję dobrowolną" i to w stosunku do stopnia ich zbędności;[2]) przy takiej metodzie jednak koszta zarządu i kontroli są bardzo znaczne. W obec tych trudności byłby podatek dochodowy, projektowany przez „rozmaite osoby"[3]) najsprawiedliwszym i najskuteczniejszym, gdyby dochód z wszelkich gruntów był jednakowym i gdyby właściciel mógł przerzucić podatek na cenę produktów. Skoro jednak warunki te spełnić się nie mogą, pomysł podatku jedynego, zwłaszcza w państwie rozległem, o znacznych potrzebach publicznych, uważa autor za czystą „chimerę". Najwięcej względów

---

[1]) Zasada ta jest w związku z ogólną teorją ekonomiczną autora. Wedle niego konsumcja ludności jest miarą produkcji; ztąd l u d n o ś ć jest nietylko środkiem potęgi ale i bogactwa (str 176) Ale nietylko potrzeby w ogole, lecz także ich porządek regulują produkcję Odróżnia więc potrzeby pierwszego rzędu i poszukiwania (zboże, mleko, napoj, mięso, drzewo, żelazo i t d) od potrzeb drugiego, trzeciego i dalszych rzędow (str 180 sq) Potrzeby pierwszego rzędu więc powinny być zabezpieczone przed opodatkowaniem (Por z tem teorję M e n g e r a o dobrach pierwszego i dalszych rzędow)

[2]) „De maniere que chacune (consommation) contribue davantage a mesure qu'elle est moins necessaire" (str 207)

[3]) T j fizjokratow

przemawia za podatkiem terytorjalnym, i to powszechnym. Podatek ten powinien być nałożony na przeciętną, czystą intratę z ziemi, oszacowaną z góry na dłuższy okres przy pomocy sąsiadów. Jednakowoż i ten podatek nie powinien uwłaczać niezbędnemu utrzymaniu obywateli; przy oszacowaniu zatem gospodarstw należy potrącić oprócz wszelkich kosztów produkcji także koszta utrzymania rodziny rolnika, a jeśli ponad te koszta nie ma nadwyżki w intracie, powinno być całe gospodarstwo uwolnione od podatku.[1])

Podział podatków na osobiste, konsumcyjne i terytorjalne i pojęcie tych ostatnich stały się od tego czasu z pewnemi zmianami trwałą zdobyczą teorji skarbowej; słuszną też była krytyka jedynego podatku fizjokratów, a żądanie wolności podatkowej dla niezbędnego utrzymania jest po dziś dzień jednym z wymogów skarbowej teorji i polityki. Zalety te dzieła Forbonnais'ego zapewniają mu pierwszorzędne miejsce w literaturze skarbowej; poglądy jego wznoszą się do wyżyny zapatrywań dzisiejszych i są treściwym wyrazem rozwoju teorji skarbowej we Francji XVIII. w.

Z pośród licznych traktatów skarbowych we Francji u schyłku XVIII. wieku zasługuje jeszcze na bliższą uwagę rozprawa słynnego Condorcet'a „o podatku progresywnym".[2]) W rozprawie tej przyjmuje autor zasadniczą teorję fizjokratów, że podatek powinien obciążać tylko dochód czysty, przemawia jednak nie za podatkiem proporcjonalnym do dochodu, lecz za podatkiem progresywnym. Podatkiem progresywnym nazywa podatek, który wzrasta silniej niż w stosunku proporcjonalnym;[3]) podatek ten można zatem rozłożyć na więcej podatków proporcjonalnych, z których pierwszy obciążałby cały dochód, drugi tylko pewną

---

[1]) Str. 213. Mamy tu żądanie uwolnienia t. zw. minimum egzystencji także przy podatkach terytorjalnych czyli od intrat.

[2]) Condorcet był uczniem i przyjacielem Turgota; brał on żywy udział w całym współczesnym ruchu naukowym i politycznym i adoptował zasadę fizjokratów „laisser faire et laisser passer, peu gouverner" Ob o nim Daire, w „Mélanges d'écon. polit" str 451 sq Rozprawa „sur l'impot progressif" pochodzi z r. 1792 i jest przedrukowaną w ed Daire

[3]) Condorcet mówi o tem, jako o rzeczy już znanej: „On a donné le nom d'impot progressif à celui qui augmente plus qu'en proportion de la valeur imposée" (I., str. 566) Ob wyżej zapatrywania autorów włoskich w XVI. wieku.

nadwyżkę dochodu ponad pewną sumę, trzeci nadwyżkę ponad wyższą granicę [1]) itd. Podatek proporcjonalny dochodowy może być uważany nietylko za osobisty, ale i za rzeczowy, bo obciąża dochód jako taki, bez względu na to, czy pewna osoba ma dochody skromne czy znaczne; natomiast podatek progresywny jest z konieczności osobistym, bo stosuje się do wysokości dochodu poszczególnych osób. Żądanie swe podatku progresywnego uzasadnia autor głównie dwoma argumentami: najpierw zasada sprawiedliwości wymaga, aby n i e z b ę d n e u t r z y m a n i e, a zatem n. p. kwota 400 liwrów rocznego dochodu była zupełnie wolną od całego dochodu. Już z tego powodu będzie podatek progresywnym w stosunku do całego dochodu, a proporcjonalnym tylko w stosunku do nadwyżki dochodu ponad 400 liwrów. [2]) Ale oprócz tego przemawia taż sama zasada sprawiedliwości za tem, aby ponad pewną granicę dochody wyższe oprócz proporcjonalnego podatku powszechnego płaciły jeszcze nowy, dodatkowy podatek proporcjonalny; albowiem wiele wydatków publicznych ma na celu nietylko zadośćuczynienie koniecznym potrzebom ogółu, ale zarazem użyteczność i przyjemność publiczną, z której głównie korzystają klasy bogatsze, mające znaczne dochody, one więc powinny dodatkowo przyczynić się do tych potrzeb publicznych. Autor zresztą nie przeczy, że dlatego żąda takiego podatku, ponieważ sam podatek nałożony na właścicieli ziemi nie może starczyć na wszystkie potrzeby państwa. Ale i podatek progresywny nie powinien być tak wysokim, iżby zagrażał własności i zmuszał obywateli do zatajenia swego mienia i dochodów.[3])

W powyższej rozprawie więc znajdujemy nietylko postępową teorję progresji podatkowej, ale oraz nowe uzasadnienie wolności podatkowej dla t. zw. minimum egzystencji.

Kiedy w ten sposób głównie francuska literatura stawiała umiejętne podwaliny pod budowę umiejętności skarbowej, rysowały się równocześnie i kształciły w niemieckiej n a u c e k a-

---

[1]) I, str 566.

[2]) N. p przy stopie podatku $^1/_{20}$ od nadwyżki dochodu będzie płacił dochod w sumie 800 l. rocznie podatku 5% od 400 l czyli 20 l t j $^1/_{40}$ część, dochod zaś w sumie 2 400 l. od kwoty 2.000 podatku 100 l, czyli $^1/_{24}$ część całego dochodu.

[3]) Str 569—70

meralnej ogólne ramy dla ujęcia nowej nauki w systematyczną całość. Nauka kameralna, jako przedstawienie skarbowości państwowej, wyrobiła się z dawniejszej kameralistyki, obejmującej ogół wiadomości potrzebnych administracyjnym i skarbowym urzędnikom państwa, a względnie naczelnej władzy skarbowej, zwanej „kamerą“.[1]) Dla przysposobienia urzędników kameralnych opisywano już w XVII. wieku w państwach niemieckich istniejące urządzenia skarbowe, rozbierano rodzaje i źródła przychodów i zastanawiano się nad sposobami ich powiększenia. W XVIII. w. powstały w Prusiech i innych państwach oddzielne katedry ekonomji (rolniczej) i kameralistyki, które słowem i pismem szerzyły i pogłębiały wiadomości kameralne. Kameralistyka była obrazem ówczesnego systemu skarbowego w Niemczech, odznaczającego się z jednej strony tendencją fiskalną gwoli pomnożenia dochodu panującego, z drugiej strony opiekuńczą polityką merkantylną państwa policyjnego, zmierzającego do podniesienia bogactwa kraju i wzrostu ludności, również ze stanowiska interesów panującego. W ten sposób nauka o opiekuńczej działalności państwa, zwana „policją“, mająca wskazać sposoby podniesienia społecznych źródeł dla dochodów państwa, weszła w ścisły związek z nauką skarbowego zarządu. Na takich zasadach oparta nauka kameralna nie była wcale nauką skarbową w dzisiejszem znaczeniu, albowiem łączyła w sobie jednocześnie i ówczesną wiedzę skarbową, zasklepioną w ciasnem kole skarbowości absolutnych państw niemieckich, i politykę ekonomiczną, oddaną na usługi skarbowości. Pomimo to jednak wykłady kameralistyki ujęły rozbiór skarbowości w pewną uporządkowaną całość, zakreśliły ogólne ramy dla późniejszej umiejętności skarbowej.

Najwybitniejszymi przedstawicielami niemieckiej nauki kameralnej w drugiej połowie XVIII. wieku są dwaj pisarze austryjaccy Justi i Sonnenfels. Obaj oni pozostają na gruncie skarbowości państwa policyjnego, które gospodarstwo społeczne i jego rozwój uważa za narzędzie dla podniesienia zasobów skarbu panującego; ztąd też u obu łączą się z sobą często pojęcia państwa a społeczeństwa, majątku państwowego a społecznego, tak ściśle, że zdają się być niekiedy zupełnie identycznemi; na-

[1]) Por Oczapowski: „Celniejsi pisarze um skarbowej“, str 1 sq.

koniec obaj w swych poglądach prawno-politycznych podzielają teorję prawa natury i układu społecznego. Przed dawniejszymi kameralistami odznaczają się atoli szerszym widnokręgiem, jaki zawdzięczają wpływowi literatury francuskiej, mianowicie Justi wpływowi Montesquieu'go, Sonnenfels zaś także pismom ekonomistów, szczególnie Forbonnais'go. Wpływ ten nadaje ich wykładom nauki kameralnej, którą w ściślejszem znaczeniu wprost „nauką skarbową" nazywają, charakter postępowy; wszelako okrom bardziej uporządkowanego systemu, stoją oni w naukowem opracowaniu materjału i w zasadniczych poglądach bezwzględnie niżej od ekonomistów francuskich. Wbrew dawniejszej opinji[1]) przyznają to dzisiaj nawet niemieccy uczeni, że byłoby błędem upatrywać w dziełach tych pisarzy systemów dzisiejszej nauki skarbowej i byt jej od nich datować.

W szczególności Justi napisał już w r. 1755 systematyczny podręcznik nauk kameralnych,[2]) w którym traktuje w pierwszej części o „utrzymaniu i powiększeniu majątku państwa", czyli o „polityce, policji, nauce komercjalnej i sztuce gospodarczej", czyli o „właściwej nauce kameralnej czyli skarbowej". W tej tedy nauce skarbowej pomieścił rozbiór przychodów państwa, wydatków i administracji. W r. 1766 wydał osobno „system skarbowości",[3]) w którym traktuje tylko o przychodach państwa, z wyłączeniem wydatków, jako należących do „całego gospodarstwa państwowego", zasadniczo jednak pozostaje na swem stanowisku kameralistycznem. Wedle niego „najwyższa władza polega głównie na tem, aby majątkiem wszystkich członków społeczeństwa dla osiągnięcia wspólnej szczęśliwości kierować i szafować", słowem „na używaniu całego majątku państwa", a przez ten majątek rozumie „wszystkie czynne objawy ludzkie", a zatem ogólny majątek społeczny. Gospodarstwo państwa ma wedle niego dwa zadania („Geschäfte"), mianowicie wskazać sposoby najpierw zdo-

---

[1]) Także Oczapowski, (str 6) mniema, że od „systemu skarbowości Justi'ego datuje stuletni byt nauki o finansach, jako zbiorowem pojęciu wszystkich przychodów państwa„.

[2]) Johann Gottlob Justi: „Systematische Abhandlung aller ökonomischen und Kameralwissenschaften, die zur Regierung eines Landes erfordert werden", w r. 1762 wydał „Ausfuhrliche Abhandlung von denen Steuern und Abgaben".

[3]) „System des Finanzwesens", Halle 1766

bycia, utrzymania i powiększenia majątku państwa, powtóre zaś rozsądnego i mądrego użycia tegoż. Otóż pierwsze zadania obejmuje „nauka policji", drugie „nauka skarbowa", a obie te nauki w teorji i praktyce są z sobą w ścisłym i nierozerwalnym związku.

Uwagi powyższe starczą dla nacechowania ogólnego stanowiska autora. Przychody panującego dzieli Justi na pięć kategorji: najpierw z domen, powtóre z regaljów, następnie z podatków i danin, dalej przychody przypadkowe, nakoniec nadzwyczajne z kredytu i innych źródeł. Podatki nie powinny zdaniem Justi'ego właściwie zaliczać się do przychodów zwyczajnych; pomimo to przytacza, pod widocznym wpływem Montesquieu'go, ogólne reguły opodatkowania. Mianowicie nie powinny podatki szkodzić wolności i pracy człowieka, powinny być sprawiedliwemi i równo rozłożonemi na wszystkie grunta, także rycerskie, powinny odpowiadać naturze państwa i mieć słuszną podstawę. „Jedyny podatek" fizjokratów zwalcza głównie dlatego, ponieważ nie spodziewa się zeń potrzebnej dla państwa sumy dochodu. Przychody państwa bowiem stosować się muszą do wydatków, zasada, która zresztą, jak wiadomo znacznie wcześniej została wypowiedzianą, a przez Vaubana bliżej rozwiniętą i w projekcie reformy podatkowej zastosowaną.[1]) W pierwszem swem dziele sądził Justi, że podatki bezpośrednie zabierają z reguły trzecią część dochodu społecznego; w „systemie skarbowości" jest już liberalniejszym, bo uważa szóstą część za zwyczajną i wystarczającą. Jest on nakoniec zwolennikiem gromadzenia skarbu w gotówce, byle tylko nie szkodzić przez to obiegowi pieniężnemu.

Na gruncie nauki skarbowości Justi'ego pozostaje także Josef Sonnenfels, profesor tej nauki na uniwersytecie wiedeńskim za czasów Marji Teresy. W dziele swem[2]) wykazuje bliższą znajomość literatury ekonomicznej francuskiej i już w przedmowie zwalcza teorję jedynego podatku fizjokratów, a przyznaje się do nauki Forbonnais'go. Wpływ tej nauki podnosi też wartość i znaczenie naukowe książki Sonnenfelsa, lubo zasadniczo nie różni się stanowisko jego od Justi'ego. Naukę skarbową

[1]) Mylnie więc autorstwo tej zasady przypisuje się Justie'mu

[2]) „Grundsatze der Polizey, Handlung und Finanz" 1765, później w licznych wydaniach

uważa autor za część składową nauki państwowej, którą dzieli na politykę (bezpieczeństwo zewnętrzne), policję (bezpieczeństwo wewnętrzne), naukę handlową (rozmnożenie dróg wyżywienia) i skarbową. Zadaniem nauki skarbowej jest wedle niego „podniesienie i zarząd przychodów państwa". Sonnenfels upatruje „ogólną zasadę" nauk państwowych nie w powszechnej szczęśliwości, jak mniema Justi, gdyż ta jest ich ostatecznym celem, lecz w powiększeniu ludności,[1]) ponieważ ludność podnosi ogólny dobrobyt we wszelkich kierunkach, tak pod względem bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, jak rozmnożenia dróg wyżywienia i dochodów państwa.

W nauce skarbowej przyjmuje za zasadę, że wydatki są miarą dochodów państwowych, o ile to nie uwłacza ekonomicznej możności narodu, i równocześnie wypowiada zapatrywanie, później powszechnie przyjęte, że w gospodarstwie prywatnem jest przeciwnie dochód miarą wydatków. Przychody państwa dzieli na trzy kategorje: na przychody z domen, regaliów i podatków. W stosunku do Justi'ego widać w pojmowaniu tych dochodów znaczny postęp pod wpływem nauki ekonomistów. Domeny nietylko nie są u niego głównem źródłem dochodów, lecz przeciwnie sądzi, że w razie ich alienacji można powiększyć ludność rolniczą, a z nią i dochody państwa. W nauce o podatkach jest stanowczym przeciwnikiem wszelkich przywilejów podatkowych, ale już w interesie trwałości dochodu z podatków, żąda uwolnienia niezbędnego utrzymania. Jest on wbrew swemu poprzednikowi przeciwnikiem gromadzenia skarbów; dopuszcza je tylko wtedy, gdy powstaje drożyzna z powodu zbytniej ilości pieniędzy, lub gdy kredyt państwowy nie jest jeszcze znanym.

Książka Sonnenfelsa miała doniosły wpływ na naukę ekonomji politycznej w Austrji, była bowiem na uniwersytetach austryjackich powszechnie używanym podręcznikiem dla tej nauki aż do wydania nowego podręcznika w r. 1845 przez Kudlera, również profesora uniwersytetu wiedeńskiego.

Wpływ nauki ekonomistów francuskich objawił się niebawem w literaturze wszystkich narodów europejskich. Nauka ta dała też Adamowi Smithowi bodźca do napisania i wydania w r. 1776 pomnikowego dzieła: „Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodowego", w którem także teorja skarbowa,

---

[1]) Jak Rousseau, Forbonnais, Stevart i wielu innych współczesnych.

jako całość, doszła do najwyższego w XVIII. wieku rozwoju. Bezpośredni jego poprzednicy, Dawid Hume i James Stevart, odznaczyli się w kilku kwestjach skarbowych oryginalnością i głębokością poglądów. Hume pozostawił między swemi rozprawami[1]) z r. 1752 dwa traktaty w sprawach skarbowych: o podatku i o kredycie państwowym. W pierwszym zastanawia się nad wpływem podatków na pracowitość narodu i dochodzi do wniosku, że podatki konsumcyjne od przedmiotów do życia niezbędnych mogą mieć trojaki skutek: albo ograniczą konsumcję klasy ubogiej, albo wywołają podwyżkę płacy, a tem samem spadną na bogatych, albo zwiększą pracowitość ubogich celem zapłacenia podatku. Innych podatków wcale nie rozbiera bliżej, ponieważ za najlepsze uważa podatki konsumcyjne, szczególnie od rzeczy zbytkowych Te podatki bowiem płaci się niejako dobrowolnie, nadto nieznacznie i jakby nieświadomie, a przy racjonalnym rozkładzie prowadzą one do trzezwości i gospodarności. Jedyną słabą strona takich podatków stanowią znaczne koszta poboru. Natomiast „podatki od posiadłości“ wybiera się wprawdzie „niemal bez żadnych kosztów“, ale za to nie mają one żadnej dodatniej strony, tylko same ujemne. Podatków konsumcyjnych Hume broni od zarzutu „rozmaitych politycznych pisarzy“, jakoby ostatecznie spadały na rolnictwo, gdyż zdaniem jego częściej wpłyną one na ograniczenie konsumcji lub zwiększenie pracy, niż na podniesienie płacy. W rozprawie „o kredycie państwowym“ zwraca Hume uwagę na szkodliwość długów publicznych pod względem gospodarczo-społecznym, ponieważ wywołują koncentrację ludności i kapitałów w stolicy, zwiększają liczbę próżnujących kapitalistów, czynią państwo zależnem od obcych kapitałów, zmniejszają obrót kruszców szlachetnych w handlu wielkim i sprowadzają je do obrotu drobnego, przez co podrażają towary i pracę, wywołują zwiększenie podatków na zapłacenie procentów, co ważniejsza zaś, są niebezpieczne na przyszłość, ponieważ ostatecznie prowadzą do bankructwa państwa. Hume tedy woli zwyczaj starożytny gromadzenia skarbów na nieprzewidziane potrzeby, niż zaciąganie długów publicznych. Współczesny mu James Stevart jest w swych „badaniach nad zasadami ekonomji politycznej“[2]) merkantylistą i nie odróżnia ściśle polityki

---

[1]) „Essays and treatises on several subiects“

[2]) „Inquiry into the principles of political Oeconomy“, London 1767.

ekonomicznej [1]) od gospodarstwa skarbowego. Podobnie jak Hume jest on także zwolennikiem podatków konsumcyjnych, jako najsprawiedliwszych, ponieważ konsumcja stosuje się do dochodu, zwalcza zaś teorję jedynego podatku. W kwestji kredytu publicznego zajmuje stanowisko odmienne, więcej przychylne.

Adam Smith wcielił do swej ekonomji politycznej całą naukę skarbową. „Ekonomja polityczna" mówi Smith „jako gałąź wiadomości prawodawcy i męża stanu ma cel dwojaki: najpierw zbadać sposób dostarczenia narodowi obfitego dochodu lub utrzymania, czyli raczej sposób, w jakiby sam naród mógł dojść do obfitego dochodu lub utrzymania; powtóre zaś rozpoznać środki, jakiemiby państwo czyli społeczeństwo uzyskać mogło dostateczny dochód dla pokrycia kosztów publicznych usług.[2]) Stosownie do tego pojęcia ekonomji politycznej poświęcił Smith całą księgę piątą (ostatnią) sprawom skarbowym. Księga ta składa się z trzech rozdziałów: w pierwszym omawia autor wydatki państwa, w drugim przychody, w trzecim długi.

Wydatki państwa Smith ogranicza, zgodnie z swym systemem „naturalnej wolności", do trzech obowiązków: obrony społeczeństwa od wszelkich aktów gwałtu lub inwazji, wymiaru sprawiedliwości i tworzenia tudzież utrzymywania takich dzieł i zakładów publicznego dobra, które nie mogą być pozostawione inicjatywie prywatnej z powodu większych kosztów, niż wynoszą przychody. Wszystkie te wydatki rozbiera Smith szczegółowo z uwzględnieniem historycznego rozwoju. Do wydatków trzeciego rzędu zalicza wydatki na ułatwienie komunikacji i obiegu, mianowicie na drogi, kanały i kompanje handlowe, oraz wydatki na oświatę publiczną, do których liczy koszta wyznań, nakoniec utrzymanie dworu królewskiego z odpowiednią świetnością. Osoby korzystające z instytucji sądowych i zakładów publicznych mogą z swej strony przyczynić się do ich utrzymania; ale nadwyżka przez nie niepokryta, tudzież cały wydatek na obronę państwa

---

[1]) Zdaniem jego „cały system nowszej polityki opiera się na podstawie zagranicznego czynnego bilansu" (II chap 9). Colbert jest dlań mistrzem na polu finansowem, ponieważ „wynalazł środki napełnienia skarbu francuskiego, ktore nie miałyby owych wadliwości, na jakie się żalono, gdyby wykonawcy jego znakomitego planu byli bezinteresowni" (I, chap 12)

[2]) I, IV, chap, 1

i dwór królewski, muszą być dostarczone przez całe społeczeństwo w stosunku do sił każdego członka z osobna.

Przychody państwa są dwojakiego rodzaju: płyną bowiem częścią z funduszów należących do państwa, niezależnych od dochodu narodu, częścią zaś z dochodu narodowego. Fundusze państwa polegają bądź w kapitałach, zakładach bankowych, pocztowych itp., bądź w majątkach ziemskich. W ogóle Smith jest przeciwny utrzymywaniu domen w państwach cywilizowanych, ponieważ w rękach prywatnych mogą być lepiej uprawiane i mogą powiększyć dochod społeczny. Przedstawiwszy historycznie i porównawczo rozmaite przychody pierwszej kategorji, przechodzi autor do podatków. W swej teorji ekonomicznej rozłożył Smith dochód narodowy na trzy rozmaite pierwiastki, mianowicie rozróżnia rente gruntową (intratę), jako dochód z własności ziemi, zysk, jako dochód z kapitałów, i płacę, jako dochód z pracy. Owóż wszelkie podatki płyną „ostatecznie“ albo z jednego z tych dochodów, albo z kilku lub wszystkich razem. Stosownie do tego dzieli podatki na pięć kategorji, mianowicie na podatki od rent gruntowych i czynszów domowych, podatki od zysków z kapitałów, podatki od wartości kapitału ziemi, domów i funduszów ruchomych (przenośne, spadkowe, stemplowe), podatki od płacy, nakoniec podatki od wszelkich dochodów bez różnicy (pogłówne, zbytkowe, konsumcyjne, cła, myta). Na wstępie nauki o podatkach z góry zastrzega, że „jak się okaże, wiele podatków nie płynie ostatecznie z tych funduszów, czy dochodów, na które miano intencję je nałożyć“, i przytacza cztery ogólne zasady opodatkowania, w późniejszej literaturze skarbowej często powtarzane i komentowane, a mianowicie:

1) Obywatele powinni świadczyć na utrzymanie państwa, każdy wedle możności w stosunku do swych sił, t. j. w stosunku do dochodu, jakiego używają pod opieką państwa... Od uszanowania lub pogwałcenia tej zasady zależy t. zw. równość lub nierówność w rozdziale podatku.

2) Wysokość podatku, czyli cząstka, nałożona na poszczególne jednostki, powinna być oznaczoną, nie dowolną.

3) Każdy podatek powinien być wybierany w takiej porze i sposobie, jakie uchodzą za najdogodniejsze dla opodatkowanego.

4) Wszelkie podatki należy w taki sposób nakładać, aby naród wydawał jak najmniej pieniędzy ponad to, co wpływa do skarbu

państwa i aby pieniądze wybrane jak najprędzej weszły do rozporządzenia skarbu.

W przedstawieniu poszczególnych podatków używa Smith swej zwykłej metody porównawczej i historycznej. Teorję fizjokratów o przerzucaniu wszystkich podatków na dochód z ziemi zbija krótką uwagą, że są podatki, które ostatecznie spadają na dochód z ziemi, ale są inne, które spadają na inne źródła dochodów. W ogóle jest Smith zwolennikiem połączenia systemu podatków bezpośrednich z pośrednimi. Niektórych podatków, np. pogłównego, od płacy, od przedmiotów konsumcji niezbędnej, nie pochwala, częścią ze względów zasadniczych, częścią utylitarnych. Mianowicie podatki od płacy i przedmiotów konsumcji niezbędnej spadają ostatecznie z powodu podrożenia pracy na rentę gruntową i konsumentów towarów przemysłowych, i to w silniejszej mierze, niż podatek nałożony wprost na rentę lub zbytkową konsumcję.

Długom publicznym poświęca Smith ostatni rozdział; w ogóle nie jest ich zwolennikiem, ale przyznaje ich konieczność w chwilach krytycznych, n. p. nagłej potrzeby wojennej. Także w tym rozdziale używa zbyt rozwlekłej metody porównawczej.

Powyższy pobieżny zarys nauki skarbowości Smitha okazuje jej zasadnicze zalety w obec dawniejszej literatury. Główną jej zaletą jest systematyczne traktowanie całego gospodarstwa skarbowego, nietylko dochodów, ale i wydatków skarbowych. Poprzednicy Smitha we Francji uwzględniali wprawdzie potrzeby i wydatki państwa, ale czynili to tylko ogólnikowo, mimochodem, celem uzasadnienia potrzeby i wysokości podatków. Z pośród kameralistów niemieckich Justi wcielił przegląd wydatków państwa do swej nauki kameralnej, ale uczynił to luźnie, bez ścisłego związku z poprzednio przedstawioną nauką o przychodach państwa, a nadto ogólne stanowisko kameralistyczne autora odejmuje jego traktatowi cechę nauki skarbowej. Pierwszy więc Smith zdobył się na systematyczne przedstawienie wydatków skarbowych w całości i to ze stanowiska swej liberalnej idei państwowej, przyjętej od fizjokratów. W związku z nauką o wydatkach nietylko uzasadnił potrzebę dochodów publicznych, ale zarazem wskazał na możliwe dwa rodzaje tych dochodów, stosownie do rozmaitych wydatków. Mianowicie wymiar sprawiedliwości i zakłady publiczne mogą wedle niego przynajmniej w części pokrywać swe koszta dochodami za swe usługi, które w dzisiejszej nauce skarbowej uzyskały samoistne miejsce i odrębną nazwę opłat. Gospo-

darstwem skarbowem samorządu nie zajmuje się Smith, podobnie jak jego poprzednicy i niemal wszyscy następcy, ale nie zapomina o niem zupełnie, lecz zastrzega w nauce o wydatkach, że „wydatki lokalne lub prowincji, których korzyści są ograniczone do danej miejscowości, n. p. policji pewnego miasta lub powiatu, powinny być pokrywane z dochodu lokalnego lub prowincji, a nie powinny obciążać ogólnego dochodu społeczeństwa. Nie jest bowiem słusznem, aby całe społeczeństwo składało się na wydatki przynoszące korzyść tylko jednej jego części". Z uwagi tej, nie zbyt zresztą uzasadnionej, można wnosić, że Smith przedstawiał sobie ustrój skarbowości samorządowej wedle analogji gospodarstwa państwa.

Dalszą zaletą nauki Smitha jest metoda porównawcza i historyczna, jaką się w całem swem dziele posługuje, lubo jest zanadto rozwlekłą i kazuistyczną. Metoda ta pozwoliła autorowi zająć w rozbiorze poszczególnych kwestji skarbowych stanowisko krytyczne, naukowe i ochroniła go od jednostronności, w jaką popadli fizjokraci. Swoją drogą dzięki tej metodzie mógł autor ograniczyć się w niejednej ważnej kwestji na roli sprawozdawcy, unikając głębszej samoistnej krytyki i stanowczego wyrażenia swej opinji.

Szeroki pogląd na prawa ekonomiczne, na pierwiastki i rodzaje dochodów, ułatwił autorowi systematyczny układ dochodów państwa, a w szczególności podatków, i uzasadnienie mięszanego systemu rozmaitych podatków bezpośrednich i pośrednich. Taż sama znajomość praw i zjawisk ekonomicznych objawia się także w jego nauce o „ostatecznych" źródłach podatku, mianowicie o rozmaitych przyczynach i skutkach przerzucania podatków na inne osoby. Cztery naczelne zasady podatkowe, sformułowane przez Smitha, nie przyniosły wprawdzie nauce żadnej zdobyczy zasadniczej, wywarły jednak, pospołu z całą nauką autora, niemały wpływ na późniejsze losy teorji podatkowej. Nakoniec także nauka o długach publicznych stała się punktem wyjścia dla późniejszych naukowych poszukiwań w tej doniosłej kwestji skarbowej.

Obok powyższych zasadniczych zalet ma teorja skarbowa Smitha jedną kardynalna wadę, a jest nią jednostronne ekonomiczne stanowisko autora. Nauka skarbowa jest u niego, za wzorem ekonomistów francuskich, częścią e k o n o m j i p o l i t y c z n e j; to też traktuje ją wyłącznie ze stanowiska ekonomicznego,

tem bardziej, że liberalna teorja państwowa rozwiązuje mu pod tym względem ręce. Jednostronność ta sprawiła, że później toż stanowisko zasadnicze zostało powszechnie adoptowanem i że dotychczas przeważna większość autorów naszą naukę wciela do ekonomiki społecznej. Oczywiście dla wszystkich tych pisarzy, którzy dotychczas nie chcą uznać samoistności naszej nauki, podobne stanowisko Smitha nie może przedstawiać wady zasadniczej, a już zgoła niesłusznem jest porównywanie przez nich jego teorji z niemiecką nauką kameralną, przeniknięta wprost przeciwnem jednostronnem stanowiskiem kameralistycznem. Ze stanowiska naszego pojęcia nauki skarbowości nie przedstawia dzieło Adama Smitha wykończonej w zasadach nauki skarbowej, ponieważ nie uwzględnia zależności naczelnych zasad skarbowych od idei i zadań samego państwa. W każdym razie stanowi ono w dziejach literatury skarbowej epokę. tak dla swego naukowego znaczenia, jak i decydującego wpływu na przyszłe jej losy aż do naszych czasów.

Historję równoczesnego postępu badań skarbowych u innych narodów europejskich możemy tu pominąć, ponieważ nie wpłynęły one na rozwój teorji skarbowości.[1]) Nauka fizjokratów wciska się w drugiej połowie XVIII. wieku w całej Europie bezpośrednio lub pośrednio do literatury politycznej i ekonomicznej, a z nią rozpowszechnia się idea jedynego podatku dochodowego. W praktycznem zastosowaniu przedstawia się ich podatek jako jedyny podatek gruntowy od czystej intraty ziemskiej. Najpodatniejszym gruntem dla tej idei była Polska, kraj rolniczy, w którym od wieków panowało uprzedzenie do zawodów nie rolniczych. Wpływ nauki fizjokratów jest widocznym w całej współczesnej literaturze politycznej i ekonomicznej. Jedni pisarze, jak Popławski,[2]) Stroynowski Hieronim,[3]) Kołłątaj,[4]) Sebastjan Dembowski,[5]) autor rozprawki skarbowej

[1]) We Włoszech do znakomitszych autorów skarbowych w XVIII wieku należą Pascoli, Bandini i Broggia O pisarzach rosyjskich ob Lebedew, str 187 sq

[2]) A P: „Zbiór niektórych materji politycznych", Warszawa 1774, str 64 sq

[3]) „Nauka prawa przyrodzonego, politycznego, ekonomiki politycznej i prawa narodów", Wilno 1785, str 138—49

[4]) „Listy anonyma", inne pisma ob Korzon: „Wewnętrzne dzieje Polski za Stanisława Augusta III", 1897, (wyd 2), str 207

[5]) „O podatkowaniu", Kraków 1792

„O podatkowaniu", dochodzą nietylko w teorji, ale i w swoich radach skarbowych, do wniosku, że tylko podatek od czystej intraty z ziemi, lub, jak żąda Kołłątaj, „dziesięcina zbożowa" składana w naturze w magazynach państwowych, są uzasadnione i dla Polski zbawienne. Nierównie bystrzejszym i praktyczniejszym od tych autorów okazał się w sprawach podatkowych Stanisław Staszic, on też jest najwybitniejszym naszym pisarzem ekonomicznym i skarbowym w epoce sejmu czteroletniego. W swoich „Uwagach nad życiem Jana Zamojskiego" (z r. 1784) Staszic przedstawił swoje rady co do reformy podatkowej w Polsce, a wyprzedził je ogólnymi wywodami o podatku, jego istocie, uzasadnieniu i rodzajach, oraz o zasadach podatkowych. Krótko i trafnie Staszic określa potrzebę podatku. Podatek uważa za złe, ale konieczne: „Jest to złe lekarstwo, którego dla uniknięcia większych złych doświadczenie zażywać radzi. Dzisiaj krajowej mocy gruntem są pieniądze. Towarzystwo skarbu mieć nie może, tylko przez składkę obywateli wszystkich. Teraz nie ten kraj jest wolnym, który nie daje podatku, ale ten, który płaci najwięcej". Staszic słusznie zwalcza zasadę, jakoby rząd mógł bezwzględnie stosować dochody do wydatków, gdyż podatek tylko z czystych dochodów płynie, wydatki więc państwa do dochodów społeczeństwa powinny się zastosować. W pojęciu czystego dochodu i w swoich zasadach podatkowych Staszic stoi na gruncie teorji fizjokratów, pragnie oprzeć podatek na dochodach czystych i sprzeciwia się wszelkim przywilejom podatkowym, które nazywa „krzywdą bliźniego, nieprawem bogaceniem jednych przez ubożenie drugich". Ale w praktycznem zastosowaniu tych zasad uznaje myśl fizjokratów jedynego podatku w obec wielkich potrzeb państwowych za „niepodobną do uskutecznienia", i niebezpieczną dla rolnictwa, przemawia więc za kombinacją rozmaitych podatków, tak „właściwych" (tak nazywa podatki dochodowe i katastralne gruntowe), jak „niewłaściwych" czyli konsumcyjnych. Za podatkami konsumcyjnymi „od rzeczy wygody i zbytku" przytacza, że są „do ułożenia łatwe, do wypłacenia najlekse", że płaci się je w czasie najdogodniejszym, chociaż przyznaje, że „nie zasadzają się na sprawiedliwości, są trudne i kosztowne do wybrania".[1])

---

[1]) Str 132—5 Taksamo w rozprawie „O statystyce Polski" uzasadnia Staszic potrzebę „podatków niestałych", jako to z loterji i z akcyzy (str 32).

Trzeźwe poglądy Staszica zjednały mu zwolenników nawet wśród bezwzględnych fizjokratów polskich. Otwarcie wyznał to S. Dembowski, że był sam przed kilkunastu laty „w błędzie powszechnym ekonomistów", zgubnym dla kraju w ówczesnem położeniu, i oświadczył się za systemem podatkowym Staszica.[1])

3. HISTORJA NAUKI SKARBOWOŚCI W XIX. i XX. WIEKU.

Dwojakiego rodzaju są czynniki, pod których wpływem pozostaje i rozwija się teorja skarbowa, najpierw faktyczny stan i rozwój stosunków politycznych, społecznych i skarbowych, powtóre umiejętność polityczna i ekonomiczna. Stosunki polityczne, społeczne i skarbowe kształtują się na tle obalonego państwa stanowego, stanowej skarbowości i uznanej formalnie równości politycznej wszystkich klas i jednostek. Równocześnie wielkie potrzeby skarbowe, wywołane rewolucją francuską i wojnami napoleońskiemi we wszystkich państwach udział w nich biorących, dają pobudkę do trwałego rozszerzenia podatkowych podstaw skarbowości i korzystania w niebywałej dotychczas mierze z kredytu publicznego. Dla przysporzenia skarbowi niezbędnych funduszów powstaje w Anglji z inicjatywy Wiliama Pitta u schyłku XVIII. wieku nowy powszechny podatek od dochodów i intrat, zrazu nadzwyczajny. Podatek ten przywraca skarbowości angielskiej równowagę, zachwianą przewagą podatków pośrednich, a zreformowany później przez Peela staje się podstawą angielskiego systemu skarbowego i wzorem dla europejskiej teorji i praktyki skarbowej. Wcześniej jeszcze Francja, w czasie rewolucji francuskiej, próbuje urzeczywistnić pomysły skarbowe fizjokratów; ani jedyny podatek gruntowy jednak, ani uzupełniające podatki bezpośrednie, nie czynią zadość potrzebom skarbu. Ostatecznie zatem Napoleon przywraca obok istniejących podatków bezpośrednich cały system podatków pośrednich i stwarza typ skarbowości nowożytnej, dobijającej się uznania także w teorji. Obok podatkowych reform pojawia się w całej Europie nadużywanie kredytu publicznego w najrozmaitszych formach; kredyt wchodzi w organizm nowożytnego gospodarstwa skarbowego, staje się jego podporą i regulatorem, ale zarazem uła-

[1]) W „Uwagach nad pismem o statystyce Polski", w Krakowie 1809, str 35—6.

twia prowadzenie długich, niszczących wojen,[1]) kosztem zasobów przyszłych pokoleń lub godności bankrutującego państwa. Kwestja kredytu publicznego zaprząta z natury rzeczy także umysły teoretyków, którzy pouczeni smutnem doświadczeniem, przychylają się przeważnie do zapatrywania fizjokratów, Hume'a i A. Smitha o szkodliwości długów państwowych.

W umiejętności politycznej i w ekonomice społecznej panuje w pierwszej połowie XIX. wieku reakcja przeciw teorji i praktyce państwa absolutnego, która w liberalnej teorji fizjokratów i Smitha, adoptowanej w filozofji państwowej Kanta, znalazła dosadny wyraz. Państwo wedle tej teorji jest wprawdzie niezbędnym warunkiem pokojowego pożycia społecznego, ale o ile możności powinno jak najmniej ograniczać wolność i samodzielność prywatną w życiu społecznem i ekonomicznem. W stosunkach społecznych bowiem rządzą prawa naturalne, które najkorzystniej działają tam, gdzie państwo pozostawia każdemu swobodę działania wedle własnego interesu i dopomaga w ten sposób do wytworzenia się stałej naturalnej harmonji między sprzecznymi na pozór interesami. Doktrynę tę zwalczali wcześnie i stanowczo socjaliści; atoli skrajne i jednostronne stanowisko, jakie zajęli w swych pismach i w życiu politycznem, ułatwiło teorji liberalnej zwycięstwo w walce z szkoła socjalistyczną. Przemożny wpływ szkoły liberalnej nie sprzyjał samodzielnemu rozwojowi nauki skarbowej, a przedewszystkiem jej wyzwoleniu się z więzów ekonomiki społecznej. Ztąd pozostała ona nadal częścią tej nauki i jest nią dotychczas w krajach zachodnich, Francji i Anglji, gdzie do najnowszych czasów można uważać doktrynę liberalną za panującą.

Ścisły związek teorji skarbowej z nauką ekonomji społecznej miał korzystny wpływ na rozwinięcie ekonomicznych zasad i szczegółowych działów nauki. Dzięki postępowi ekonomiki społecznej zbadano wszechstronnie istotę dochodu społecznego i dochodów indywidualnych, prawa rozdziału dochodu społecznego, a tem samem także kwestję ostatecznych źródeł podatków i prawidła ich przerzucania, zalety i wady dwojakiego systemu opodatkowania, bezpośredniego i pośredniego, korzyści i niebezpie-

[1]) Ztąd już Kant w r 1795 w swoim projekcie „wiecznego pokoju" wymienia jako czwarty punkt międzynarodowego układu: „Es sollen keine Staatsschulden in Beziehung auf äusere Staatshändel gemacht werden", dopuszcza zaś zaciąganie długów publicznych na cele ekonomiczne.

czeństwa długów skarbowych. Ekonomiści zrozumieli znaczenie zmian w systemie produkcji i w technice przemysłowej dla skarbowości i przyczynili się do postępu technicznego poszczególnych podatków. Nakoniec postęp samejże ekonomiki społecznej w zasadniczych pojęciach i metodzie badania, współudział ekonomistów w pozytywnej pracy nad załatwieniem kwestji społecznej, oddziałały ożywczo także na zasady i zagadnienia skarbowe.

Za pośrednictwem ekonomiki społecznej wcisnął się żywioł socjalny wcześnie do nauki skarbowej, a mianowicie do teorji podatkowej. W literaturze francuskiej już Simonde de Sismondi w „Nowych zasadach ekonomji politycznej“ [1]) zbija naukę następców Adama Smitha, jakoby wzrost produkcji, niczem nie hamowany, był identycznym ze wzrostem bogactwa kraju. Wedle niego bogactwo narodu zależy od dobrobytu ogólnego, od słusznego i dostatecznego rozdziału dochodu społecznego między szerokie warstwy społeczne i dlatego rząd powinien ograniczyć wolną konkurencję celem opieki nad całym narodem, gwoli zapewnienia „wszystkim obywatelom udziału w potrzebach życia fizycznego jakie przedstawia bogactwo“. Zasadniczy ten pogląd na istotę dobrobytu i zadania państwa uwydatnił się także w zasadach podatkowych autora. Rozróżnia on trzy trwałe źródła bogactwa, mianowicie ziemię, kapitał i życie klasy pracującej, albowiem tylko dochody tych trzech źródeł mogą być spożyte bez szkody dla ogółu. Dlatego ani kapitał, służący do zajęcia i utrzymania klasy pracującej, ani dochód tej klasy niezbędny do jej życia, nie może być opodatkowanym. Tylko rzeczywisty czysty dochód społeczny może być użyty jako źródło podatku i w tym duchu uzupełnia Sismondi zasady podatkowe Smitha czterema nowemi prawidłami.[2])

Dalej jeszcze w tym samym kierunku posunął się w literaturze angielskiej John Stuart Mill w swych „Zasadach ekonomji politycznej“, wydanych w r. 1848. Pod wpływem współczesnej socjalistycznej literatury francuskiej, a bardziej jeszcze swego poprzednika Benthama, Mill stawia w polityce i skarbowości interes ogólny ponad interesy prywatne jednostek i rodzin. Z tego stanowiska zbija panującą teorję liberalną o granicach

[1]) „Nouveaux principes d'économie politique ou de la richesse dans ses rapports avec la population“, w dwóch tomach, Paris 1819.

[2]) II. str 160 sq.

działania państwa,[1]) wykazując, że działania tego nie można zawrzeć w ciasnych granicach, że przeciwnie wpływ państwa w prawodawstwie już jest bardzo rozległym, a może być jeszcze donioślejszym. Dowodzi tego autor na przykładzie prawodawstwa spadkowego. Podług jego zdania dziedziczenie z ustawy nie jest wcale wynikiem prawa własności t. j. rozporządzania rzeczą własną wedle upodobania. Z istoty prawa własności wynika tylko prawo testowania, a co najwyżej dziedziczenie potomków zmarłego w myśl domniemanej jego woli. Państwo więc może i powinno ograniczyć w interesie ogólnym większej równości majątkowej w społeczeństwie prawo dziedziczenia z ustawy tylko na potomków zmarłego, a nadto powinno ustanowić pewne stosowne maximum, ponad które nawet testamentem nie wolno spadkodawcy rozporządzać. Wedle niego „nikt nie miałby prawa nabyć z testamentu majątku znaczniejszego ponad pewne maximum. W razie czyjegoś zgonu bez zrobienia testamentu, cały majątek przechodzi na rzecz skarbu, który wydziela na korzyść potomków zmarłego pewną część, odpowiednią ich stanowi i wychowaniu.[2]) Wprawdzie projekt ten nie mieści się w części ściśle skarbowej, traktującej o podatkach, ale niewątpliwie otwiera także dla naszej nauki nowe, nieznane jej dotąd, widnokręgi. Zresztą także w nauce o podatkach przyświecają autorowi idee socjalne, gdy domaga się, podobnie jak w XVIII. wieku Forbonnais, uwolnienia od podatku niezbędnego utrzymania obywateli.

Później niż w literaturze francuskiej i angielskiej, ale w szerszej formie i z większą siłą, wystąpił kierunek socjalny w nowszej literaturze niemieckiej. Tu Adolf Wagner związał swoją teorję skarbową ściśle z kwestją reformy socjalnej i w tym duchu domaga się rozszerzenia majątku i przedsiębiorstw państwowych tudzież socjalnej polityki podatkowej. Sam fakt wciągnięcia kwestji i polityki socjalnej w zakres badań i projektów skarbowych jest jawnem świadectwem, że nawet ekonomiści, zaliczający teorię skarbową do ekonomiki społecznej, nie mogli zapoznawać znaczenia nowożytnej idei i zasad państwowych na polu skarbowości i w rozmaitej formie do teorji skarbowej je przemycili. Ale jednostronny kierunek ekonomiczno-społeczny sprawił, że pod tym

[1]) Ob tłum polskie z r 1860, II str 358 sq
[2]) II, str 458

względem nie umieli zachować odpowiedniej miary i ze stanowiska ekonomicznego uzasadniają żądania i reformy, dla których raczej w nowożytnej idei państwowej i w płynących z niej zasadach skarbowych należałoby szukać źródła i argumentów.

Rozwój teorji skarbowej w XIX. stuleciu odmiennymi posuwał się torami w literaturze angielskiej i francuskiej, innymi zaś w literaturze niemieckiej i włoskiej. W Anglji i we Francji do najnowszych czasów tonęła nauka skarbowa zupełnie w ekonomice społecznej. Od czasów J. B. Say'a, który wcielił naukę o wydatkach, dochodach i długach publicznych do nauki o konsumcji,[1]) owo zlanie się obu nauk przestało być li zewnętrznem, mechanicznem, a stało się zupełnem, organicznem. Z pośród ekonomistów angielskich poddali krytycznej rewizji zasady podatkowe A. Smitha dwaj koryfeusze dzisiejszej teorji ekonomicznej w Anglji, Dawid Ricardo i wspomniany już wyżej J. St. Mill. Pierwszy w swoich „Zasadach ekonomji politycznej i opodatkowania“ [2]) bystrą analizą źródeł podatku i teorji przerzucania tegoż wzbogacił ogólną teorję o podatkach, drugi odznaczył się szerszym poglądem politycznym i społecznym na zadania skarbowości i pojęcie podatku. Mill zbija zapatrywanie liberalnych ekonomistów, jakoby podatek był wynagrodzeniem za usługi wzajemne, wyświadczane przez rząd obywatelom,[3]) i wykazuje, że państwo dla wszystkich jest tak potrzebne i pożyteczne, iż nie ma potrzeby poszukiwać, dla kogo jest ono najbardziej pożyteczne, lecz wszyscy są obowiązani do ofiar równomiernych na jego utrzymanie.[4]) Naukę o podatkach Mill pomieścił w ostatniej części swego dzieła w nauce „O wpływie rządu“, a tem samem uwolnił ją od ścisłej spójni z teorją ekonomiczną, na czele tej nauki przytacza zasady podatkowe A. Smitha, nazywając je „klasycznemi“, ale poszczególne podatki i systemy podatków bezpośrednich i pośrednich rozbiera krytycznie i samodzielnie.

[1]) Ob J. B. Say: „Traité d'économie politique“ (z r. 1803) w wyd. trzeciem 1826, III, str 66—254 W Anglji Senior zalicza teorję podatkową także do nauki o konsumcji, Jevons zaś do nauki o rozdziale dóbr.

[2]) „Principles of political economy and taxation“, London 1817, chap. 8—18 i 29.

[3]) Między innemi argumentem, że w takim razie ludzie potrzebujący najwięcej opieki państwa, np upośledzeni na umyśle i ciele, musieliby płacić największe podatki (II, str. 368).

[4]) II, 367—8. Jest to tzw. zasada równości ofiar.

W ogólności Anglicy i Francuzi uważają skarbowość jako sztukę, której nie podobna ująć w samoistną całość naukową,[1]) i temu zapatrywaniu przypisać należy ich niechęć do wykładu całej teorji skarbowej, przełamaną dopiero w najnowszym czasie. W Anglji wydał uczeń Ricarda Mac Culloch „zasady opodatkowania", które wyszły w kilku wydaniach.[2]) W r. 1892 C. F. Bastable profesor ekon. polit. w Dublinie wydał pierwszy systematyczny wykład nauki finansów.[3]) Niebawem pojawiły się krótkie zarysy nauki skarbowości wydane przez Plehna w Anglji a Carrola w Ameryce, a w r. 1898 napisał H. C. Adams w New-Yorku drugi wykład systematyczny,[4]) przeznaczony głównie dla nauki uniwersyteckiej. Obydwaj autorowie obejmują wykładem także wydatki skarbowe i traktują obszernie ogólne zasady podatkowe. H. Dalton w zasadach skarbowości wydanych w r. 1923 (Principles of public finance) traktuje naukę ze stanowiska gospodarczego wpływu wydatków i podatków na produkcję i rozdział dóbr. Edwin Seligman wydał szereg rozpraw o finansach w Stanach Zjednoczonych Ameryki, o podatku progresywnym, o przerzucaniu podatków, tłumaczonych także na język francuski (1924). Znany w Polsce Hilton Joung jest również autorem systemu skarbowości (The system of national finance). Statystyk i finansista angielski I. Stamp jest autorem rozprawy o „fundamentalnych zasadach opodatkowania" (Londyn 1923). Ekonomiści Pigou (Economics of Welfare) i Sidgwick (Principles of political economy) poświęcili osobne rozdziały omówieniu wpływu podatków na gospodarstwo społeczne. Dyrektor depart. rządu w Indjach wschodnich Findlay Shirras wydał w r. 1924 systematyczną naukę skarbowości (The sciense of public finance). Prof. I. P. Jensen w Kansas wydał treściwy wykład systematyczny (Problems of public finances, 1924). Cenne artykuły w sprawach skarbowych zawiera też

---

[1]) Por. tu N. Ganilh, „Dictionnaire analitique d'économie politique", Paris 1826 art. „finances", str. 239.

[2]) „Treatise on the principles and practical influence of taxation and the funding system", 1 ed. 1845, 3. ed. 1863.

[3]) C. F. Bastable: „Publice finance", 2 ed. London 1895, 3 wyd. 1922.

[4]) Henry Carter Adams: „The science of finance", New-York 1898, str. 573.

„Słownik ekonomji politycznej“ wydany przez J. Palgrave,[1]) w trzech tomach. We Francji pojawiło sie wprawdzie już dawniej kilka książek, zapowiadajacych swym napisem całkowity wykład skarbowości,[2]) faktycznie jednak nie zajmują się one całą teorją. Więcej kompletne są monografje o podatkach, mianowicie M. de Parieu'go i M. Vigne.[3]) Dopiero w r. 1876 znany ekonomista francuski Paul Leroy-Beaulieu, obeznany z literaturą skarbową, wydał całkowity „Zarys nauki finansów“, który doczekał się szeregu wydań. Autor pojmuje wprawdzie naukę skarbową jako naukę o dochodach państwa z wyłączeniem wydatków, faktycznie jednak zniewolony jest także wydatkom, szczególnie w nauce o budżecie, bliższą poświęcić uwagę. Obszerne to dzieło jest niewatpliwie prawdziwą ozdobą nowszej literatury skarbowej i pod wzgledem wartości naukowej nie ustępuje dziełom niemieckim, o których niżej mówić będziemy, lubo zasadniczo opiera się tylko na ekonomice społecznej. Wyrazem uznania potrzeby i samoistności nauki skarbowej we Francji jest także wydawnictwo zbiorowej encyklopedji skarbowej ukończone w r. 1894 pod redakcją Leona Saya obok słownika ekonomji politycznej.[4]) Rozprawy i mowy Leona Say'a (b. ministra skarbu) wydał po jego śmierci A. Liesse.[5]) W r. 1896 pojawiły się „Zasady nauki finansow i francuskiego prawodawstwa skarbowego[6]) dwóch autorów M. Boucard i G. Jéze, poświęcone głównie skarbowości francuskiej; w r. 1891 wydał E. Worms

[1]) „Dictionary of political economy“, ed by Inglis Palgrave vol 3, London 1894—1901, 2 wyd. 1923. Ob też Thorold Rogers, art „Finance“ w 9 wyd encykl Britannica

[2]) Mianowicie Ganilh: „De la science des finances“ (1825); J Garnier: „Elements des Finances“ 1858, w następnych wyd „Traite des finances“ (w r 1882); Gandilot: „Essai sur la science des finances“ (1840) i „Principes de la science des finances“ 1874, w 3 t

[3]) Esquiron de Parieu: „Traite des impots“, 4 vol, 2 ed 1866 i 1867; M Vigne: „Traite des impots“, 2 vol, 4 ed 1880.

[4]) „Nouveau dictionnaire d'economie politique“ w dwoch tomach, Paris 1891—2, Suppl 1897; „Dictionnaire des finances“ w dwoch tomach, 1883—1894

[5]) „Les finances de la France sous la 3-me republique“, 3 vol, 1898 do 1900

[6]) Max Boucard et Gaston Jéze: „Elements de la science des finances et de la legislation financière francaise“, 1 ed 1896, 2 ed. Paris 1901

wykład elementarnej nauki skarbowej.[1]) Gaston Jéze wydał następnie obszerny wykład nauki skarbowości i ustawodawstwa skarbowego francuskiego, który doczekał się w r. 1922 szóstego wydania, uwzględniający szeroko dział budżetu i kredytu publicznego. Tenże prof. Jéze wydaje pismo perjodyczne poświęcone skarbowości: „Revue de science et de législation financières". Krótki zarys (traité élémentaire) wydał E. Allix (wyd. 4, 1921).

Więcej samoistnie, niż w Anglji i Francji, rozwijała się nauka skarbowości w Niemczech, a samoistność swą i rozwój zawdzięczała tutaj tradycji odrębnej nauki kameralnej i potrzebie praktycznej podręczników dla wykładów uniwersyteckich, później zaś w drugiej połowie XIX. wieku, także nowemu kierunkowi ekonomiki społecznej i nauk państwowych. W pierwszej połowie stulecia zdobyły sobie uznanie trzy systematyczne wykłady skarbowości, których autorowie, Jakob, Malchus i Rau, starali się pogodzić zasady nauki kameralnej z nowszą praktyką skarbową i nauką Adama Smitha. Jacob w swej „nauce finansów państwa" daje pierwszy systematyczną naukę kameralną, odświeżoną i zmienioną zasadami ekonomiki społecznej. Malchus w „podręczniku do nauki i zarządu finansów" wcielił do nauki także zarys organizacji władz skarbowych, naukę o budżecie, kasowości i rachunkowości skarbowej. Nakoniec Rau objął w swym wykładzie ekonomji politycznej oddzielnie teorję ekonomji, politykę ekonomiczną i naukę skarbową.[2]) W swej nauce skarbowej przedstawił Rau systematycznie stan ówczesnej teorji i praktyki skarbowej, a jako długoletni profesor tej nauki wychował młodsze pokolenie ekonomistów niemieckich. W tym samym okresie pojawiło sie krótkie ale oryginalne i krytyczne studjum Schöna o „zasadach skarbowych", tudzież dwie znakomite monografje, mianowicie Nebenius'a o kredycie publicznym i Hoffmana o podatkach.[3])

---

[1]) Emil Worms: „Exposé élémentaire et critique de la science des finances", Paris 1901; tenże: „Esai de la legislation financiere", 2 ed 1894

[2]) Karl Heinrich Rau: „Lehrbuch der politischen Oekonomie", w trzech tomach 1826—32

[3]) Por o literaturze skarbowej niemieckiej Oczapowski: „Celniejsi pisarze", str 13 sq.

Przeciw przesadnemu indywidualizmowi teorji liberalnej wystąpiła w Niemczech najpierw t. zw. szkoła romantyków, którzy marzyli o reformie stosunków politycznych i ekonomicznych w duchu reakcji do stosunków średniowiecznych. Za swego twórcę poczytywała ta szkoła angielskiego statystę Edmunda Burkego, który także na polu skarbowem przeciwstawił indywidualistycznym wywodom Smitha znaczenie dochodu państwa dla jego potęgi i dobrobytu narodu. Wszelako Burke nie był reakcjonistą, lecz bronił istniejącego porządku rzeczy w Anglji przeciwko przesadnym żądaniom liberalizmu. Natomiast romantycy niemieccy, jak Gentz, Adam Müller, Haller, upatrywali w przeżytych już instytucjach średniowiecznych środki naprawy stosunków nowożytnych. Haller zaleca państwu gospodarstwo na tych samych zasadach, na jakich opiera się zarząd majątkowy zamożnych osób, jest więc za dochodami z domen i regaljów, a sprzeciwia się podatkom. Naukę kameralną czyli skarbową uważa za fałszywą i zgubną. Tak stanowczy i oczywiście nieuzasadniony kierunek reakcyjny nie pozwolił romantykom wpłynąć dodatnio na rzeczywisty postęp nauki. Zadanie to spełniła dopiero szkoła historyczna, którą w literaturze ekonomicznej przygotował Fryderyk List i Lorenz Stein, a rozwinęli trzej ekonomiści, Roscher, Bruno Hildebrand i Knies. Ekonomiści nowej szkoły odrzucili teorję liberalną zarówno w odniesieniu do państwa, jak do stosunków i praw ekonomicznych. Państwo pojmują jako organiczną jedność wyższego rzędu, mającą okrom zadania ochrony życia, wolności i własności obywateli, także posłannictwo dalsze, etyczne i ekonomiczne. Gospodarstwo społeczne i skarbowe uważa nowa szkoła za wytwór historyczny, mający odmienne życie, wymogi i prawidła, wedle rozmaitych warunków naturalnych, historycznych i społecznych, które się nań złożyły. Ztąd wynika, że także urządzenia skarbowe mają znaczenie względne i nie mogą być z jednostronnego doktrynerskiego stanowiska sądzone.

Nowy okres w niemieckiej nauce skarbowości otwiera L. Stein swojem systematycznem dziełem „Lehrbuch der Finanzwissenschaft“, wydanem po raz pierwszy w roku 1860. Główną zasługą Steina na polu naszej nauki jest stanowcze zerwanie z tradycją i śmiała próba zbudowania nowego systemu

naukowego w myśl nowych idei i zasad państwowych. Naukę o gospodarstwie państwa uważa za gałęź ogólnej nauki administracji, a wydziela z niej naukę skarbową, jako naukę o dochodach państwa. Zbyt subtelne usiłowanie utworzenia racjonalnego systemu nauk państwowych utrudnia zrozumienie ogólnego stanowiska Steina, a nadto w wielu szczegółach, mianowicie w porównawczem traktowaniu instytucji skarbowych w Europie, nie mógł przezwyciężyć olbrzymiego materjału naukowego; ale zasadniczo nadał on nauce skarbowej nowy kierunek, wyzwoliwszy ją z niewystarczających dla niej ram ekonomiki społecznej.

Drugiem dziełem, będącem ozdobą literatury skarbowej i zakrojonem na wielkie rozmiary jest „Finanzwissenschaft“ Adolfa Wagnera. Autor zamierzał pierwotnie na nowo opracować skarbowość Rau'a, wobec jednak licznych zmian i z powodu swego stanowiska socjalno-politycznego wydał ostatecznie nowe dzieło pod własnem imieniem. Składa się ono z czterech obszernych tomów, w kilku wydaniach.

Zbiorowe wydawnictwo ekonomji politycznej pod redakcją Schönberga, objęło w trzecim tomie także naukę skarbową,[1]) opracowaną monografjami przez dziewięciu autorów, mianowicie Geffckena, Wagnera, Helfericha, Scheela i innych.

Również zbiorowe wydawnictwo „nauk państwowych“[2]) pod redakcją Frankensteina, następnie Heckla, objęło w formie samoistnych monografji także naukę skarbową, z której wyszły „zarysy nauki skarbowej“ (w r. 1894) przez W. Vockego, ogólna nauka o podatkach przez A. Schäfflego i o budżecie przez Heckla.

Bardzo cenne rozprawy i wykazy literatury skarbowej zawiera też obszerna encyklopedja „nauk państwowych“[3]) wydana pod redakcją Conrada, Lexisa, Elstera i Loeninga, w Jenie.

---

[1]) „Handbuch der politischen Oekonomie“, w wyd czwartem Tubingen 1896—98

[2]) „Hand und Lehrbuch der Staatswissenschaften“ begrundet von D Kuno Frankenstein (Leipzig)

[3]) „Handworterbuch der Staatswissenschaften“ (Jena), wychodzi obenie w czwartem wydaniu

Systematyczne wykłady całej nauki skarbowej wydali oprócz wyżej wymienionych: Umpfenbach, który przecenia znaczenie teorji skarbowej, marząc o teorji powszechnej, niezależnej od praktyki; Wilhelm Roscher, którego wykład, podobnie jak ekonomji społecznej, jasny, lecz suchy, zawiera obszerne uwagi z historji i porównawczej praktyki skarbowej; Gustaw Cohn, godny polecenia dla świeżości i szerokości poglądów; Eheberg, którego podręcznik doczekał się w r. 1922 19-go wydania; Conrad, który wydał krótki i szematyczny „zarys politycznej ekonomji", a w trzecim tomie zarys nauki skarbowej; Vocke, Heckel, van der Borgt, Lotz, Tyszka (w r. 1920).

Również obfitą jest literatura niemiecka w specjalnych sprawach skarbowych; do znakomitszych autorów należą: Schaffle, Vocke, Schmoller, Eisenhart, Maurus, Fr. J. Neumann, Heckel, Schanz. Oprócz czasopism perjodycznych dla literatury ekonomicznej, w których pojawiają się także rozprawy skarbowe, wychodzi w Stuttgardzie od r. 1884 pod redakcją Schanza specjalne czasopismo „Finanzarchiv", poświęcone nietylko praktyce skarbowej ale i teorji.

Wpływ literatury niemieckiej widocznym jest w nowszej literaturze włoskiej i rosyjskiej. Włoska literatura ma obecnie kilka zarysów całej nauki skarbowej: najwięcej rozpowszechnionym jest zarys nauki L. Cossy,[1]) przetłumaczony na kilka języków europejskich, ceniony jako krótki podręcznik naukowy. Przed nim napisał krótki zarys nauki Luca, później zaś Roncali, Ricca Salerno, Graziani, Flora. Obok tych zarysów wydali Włosi wiele cennych monografji skarbowych O systemie finansowym najnowszej doby (faszystów) wyszła w r. 1924 w Bolonji cenna monografja Lella Gangeni „La politica economia e finanzieria del governo fascista". Także rosyjska literatura skarbowa ma kilka systematycznych wykładów nauki, mianowicie Jarockiego, Janżuła, Lwowa, Lebedewa.

---

[1]) Luigi Cossa: „Primi elementi di scienza delle finanze", 1874 i w kilku wydaniach

Wykład nauki skarbowej b. profesora uniw. w Pradze Kaizla, przetłumaczono z czeskiego na język niemiecki. Również Holendrzy (Pierson B.), Hiszpanie, Rumuni (Badulesco. Bratiano), Węgrzy (Mariska, Matlekovits, Kautz, Foldes) i Grecy mają wybitnych pracowników w dziedzinie tej nauki.[1])

Literatura polska może pochlubić się bardzo wcześnie[2]) dwoma krótkimi wykładami całej nauki skarbowej. Mianowicie już w r. 1818 wydał Felix Słotwiński w Krakowie dziełko „O istotnych zasadach nauki skarbowej", w r. 1824 zaś Fryderyk hr. Skarbek ogłosił dla użytku swych słuchaczy w uniwersytecie warszawskim „Rys ogólny nauki finansów". Obydwa te dzieła stoją na wyżynie ówczesnej nauki, szkoda tylko, że zbyt szematycznie są ułożone i zawierają tylko ogólne zarysy teorji. Fryderyk hr. Skarbek poświęcił także w swych „Ogólnych zasadach nauki gospodarstwa narodowego" w ostatnim rozdziale kilka cennych uwag „zużyciu publicznemu". W roku 1843 wydał Tęgoborski Ludwik w języku francuskim dzieło „O finansach i kredycie publicznym w Austrji" w dwóch tomach. W dziele tem daje autor na tle ówczesnej skarbowości austryjackiej, pruskiej i francuskiej, jasny i krytyczny przegląd całej skarbowości, szczególnie systemów opodatkowania. Z tego powodu ma dzieło Tęgoborskiego trwałą naukową wartość nietylko jako źródło historyczne i porównawcze, ale także jako naukowy przegląd skarbowości. W r. 1854 napisał Tęgoborski rozprawę „o finansach Rosji", również w języku francuskim Nieoceniony Józef Supiński zamierzał w dalszej części swego „mechanizmu społecznego" pomieścić także naukę „o zródłach i przeznaczeniu dochodów publicznych", ale nie zdołał dzieła swego ukończyć. W literaturze nowszej wybitnym u nas pisarzem na polu ekonomicznem i skarbowem jest Leon Biliński, autor „systemu nauki skarbowej" (1876), „Studjów nad podatkiem dochodowym" (1870), i licznych prac finansowych, wy-

---

[1]) Bibljografja u Lebedewa i Eheberga

[2]) Z dawniejszej literatury wymienic należy rozprawę Michała Chońskiego: „O wpływie systematów podatkowania na stan zamożności narodow i byt ich polityczny", w Krzemieńcu 1816 Obszerne dzieło wydane przez Alberta Langego: „Pragmatyczny rys historji kredytu publicznego", Warszawa 1824, zajmuje się głownie historją merkantylizmu

danych w języku niemieckim, z których monografje o podatku zbytkowym i o opodatkowaniu gminnem,[1]) zjednały mu uznanie w literaturze europejskiej. Do autorów specjalnych prac w zakresie naszej nauki należą obok Bilińskiego i Tęgoborskiego. J B. Oczapowski, Zieliński, Rossman, Dunajewski,[2]) Bochenek, Leo, Milewski, Bloch, Wł. Czerkawski, Jerzy Michalski, Radziszewski Henryk, Strassburger Edward, A. Krzyżanowski, Rybarski Roman, Taylor Edward, Czuma, Statkiewicz (Finanse wojenne), Różycki, Weinfeld. E. Strassburger i E. Taylor wydali monografje o prawie skarbowem i ustroju skarbowym Rzeczypospolitej Polskiej. Ostatnie lata przyniosły literaturze polskiej trzy wykłady systematyczne nauki, mianowicie cenne dzieło, zakrojone na większe rozmiary, a nie ukończone z powodu przedwczesnej śmierci autora: „Nauka skarbowości" Część ogólna, Warszawa 1924 Edwarda Strassburgera, „Nauka skarbowości" Henryka Radziszewskiego, 2 wyd. 1920 i „Nauka skarbowości" Poznań 1923 Adama Krzyżanowskiego.

Cennym przyczynkiem dla nauki skarbowości są konferencje międzynarodowe i ich wydawnictwa, n. p. konferencji brukselskiej z r. 1920 (Rapport de la conférence financière internationale, 3 tomy, 1922-3), oraz usiłowania rozwiązywania niektórych zagadnień na tle międzynarodowem.[3])

---

[1]) „Die Luxussteuer als Correctiv der Einkommensteuer", Leipzig 1875. „Die Gemeindebesteuerung und deren Reform", Leipzig 1878, „Opodatkowanie gminne", Warszawa 1884. Nadto cenne referaty ekonomiczne i skarbowe z czasów zawodu parlamentarnego, np. wniosek i referat w sprawie podatku giełdowego, w sprawie taryf kolejowych, tudzież wnioski i mowy jako austr. ministra skarbu.

[2]) Dunajewski wsławił się głównie swoją działalnością jako poseł i minister skarbu w Austrji. Jego „Mowy" przetłumaczył i wydał L. Jaworski, w dwóch tomach w Krakowie 1896 i 1899.

[3]) Por Vissering: „Internationale Wirtschafts- und Finanzprobleme", 1920.

CZĘŚĆ DRUGA.

NAUKA SKARBOWOŚCI.

DZIAŁ PIERWSZY.

BUDŻET I ZARZĄD SKARBOWOŚCI.

I. POJĘCIE BUDŻETU.

Budżetem nazywamy akt prawno-publiczny, nadający rządowi prawo i obowiązek prowadzenia gospodarki państwowej w oznaczonym okresie czasu zgodnie z cyfrowym wykazem wydatków i przychodów skarbowych w tym okresie przewidywanych.

Jak cała skarbowość państwa, także budżet jest wyrazem zasad prawno-państwowych i gospodarczych. Budżet ma cechę prawno-państwową, płynącą z natury państwa, z jego konstytucji i prawa budżetowego. Wszystkie konstytucje państwowe zawierają zasadnicze postanowienia, odnoszące się do budżetu. Także Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 stanowi, że ustawa państwowa ustala corocznie budżet państwa na rok następny (art. 4), że rząd przedstawi corocznie zamknięcia rachunków państwowych do parlamentarnego zatwierdzenia (art. 7), że Sejm winien być zwołany corocznie najpóźniej w październiku na sesję zwyczajną, celem uchwalenia budżetu, stanu liczebnego i poboru wojska oraz innych spraw bieżących (art. 25), że wnioski i projekty ustaw, pociągające za sobą wydatki ze skarbu państwa, muszą podawać sposób ich zużycia i pokrycia (art. 10), oraz określa kompetencje Sejmu w sprawach uchwał i kontroli skarbowej (art. 6—9). W ramach konstytucji istnieją wyraźne przepisy i prawa zwyczajowe dotyczące układania, zatwierdzania i wykonywania budżetu oraz kontroli skarbowej w każdem państwie.

Jednocześnie budżet jest aktem gospodarczym, jest planem prowadzenia gospodarki państwowej w najbliższym okresie czasu, zazwyczaj rocznym, ujętym w cyfrowym wykazie wydatków i przychodów, ułożonym przez rząd i zatwierdzonym przez powołane czynniki ustawodawcze. Potrzeba takiego planu wypływa zarówno z natury rozgałęzionego gospodarstwa państwa i zasady gospodarności, jak z prawno-państwowego stanowiska całego rządu i poszczególnych ministrów, odpowiedzialnych za swe czynności.

Okres czasu, na jaki opiewa budżet, obejmuje zazwyczaj jeden rok, bądź kalendarzowy, bądź inny rok budżetowy, n. p. w W. Brytanji i Kanadzie, w Japonji, Niemczech i w państwach skandynawskich od 1 kwietnia do końca marca, we Włoszech, Hiszpanji, Portugalji, Brazylji, w Stanach Zjedn. Ameryki Półn. od 1 lipca do końca czerwca. Inny rok budżetowy niż kalendarzowy wprowadzono w wielu państwach głównie ze względów konstytucyjnych, aby parlamentom, zbierającym się zwykle w jesieni, umożliwić załatwienie budżetu przed rozpoczęciem danego roku budżetowego. W Polsce dotychczas rok budżetowy nie różni się od kalendarzowego.

Budżet odróżnić należy od projektów budżetu, t. zw. preliminarzy budżetowych. Projekty budżetowe stają się budżetem w znaczeniu prawnem dopiero po rozpoznaniu i zatwierdzeniu przez właściwą władzę prawodawczą, sejm, parlament, a w państwach monarchicznych także przez monarchę. W życiu codziennem jednak, także przeliminarze budżetowe państwa, związków samorządowych i innych gospodarstw nazywane są budżetami.

Zachodzi istotna różnica między budżetem a zamknięciem rachunkowem czyli faktycznym bilansem skarbowym danego okresu budżetowego. Budżet, jak każdy plan gospodarczy, nie jest jeszcze dokładnym wyrazem rzeczywistego stanu skarbowości, jeno wyrazem życzeń i przewidywań tych organów skarbowych lub konstytucyjnych, które go ułożyły lub zatwierdziły. W wykonaniu może się budżet dokładnie ziścić tylko w takich wydatkach i przychodach, które opierają się na pewnych cyfrowo z góry oznaczonych zobowiązaniach i uprawnieniach państwowych. Wyniki zarządu skarbowego mogą więc zbliżać się do cyfr budżetowych lub od nich znacznie odbiegać, jeżeli budżet nie był ułożony przezornie, lub je-

żeli w danym okresie zaszły nowe okoliczności, które zniweczyły przewidywania budżetu w ważnych działach przychodów i wydatków.

Rzeczywisty stan skarbowości w pewnym okresie czasu odzwierciedla się dopiero w faktycznych wynikach gospodarstwa skarbowego. Wyniki te, zestawione przez organa kasowe i rachunkowe w t. zw. zamknięciach rachunkowych i sprawdzone przez kontrolujące organa państwowe, wykazują, czy i o ile przewidywania budżetowe się ziściły, czy plan finansowy, zestawiony w budżecie, był odpowiednio wykonywany, czy w zarządzie skarbowym przestrzegano zasady gospodarności i czy bilans skarbowy utrzymał się w równowadze, albo wykazał nadwyżkę, lub niedobor, był więc czynnym lub biernym. Rzeczywiste wyniki skarbowe, osiągnięte w okresach poprzednich, służą za podstawe zestawienia cyfr budżetowych za okres najbliższy.

II. HISTORJA BUDŻETU.

Wyraz „budżet“ pochodzi od starego francuskiego słowa bougette, później pochette, oznaczającego worek skórzany. Wyraz ten dostał się do Anglji przez Normannów, a używano go tam w zmienionem brzmieniu budget, dla oznaczenia worka, a raczej teki skórzanej, w której wnoszono na posiedzenia parlamentu cyfrowo zestawione projekty skarbowe. Z Anglji powrócił ten wyraz z końcem 17 wieku do Francji, a ztamtąd dostał sie do innych krajów w technicznem znaczeniu dzisiejszem.

Początki budżetów w znaczeniu ogólnem, jako perjodycznych planów gospodarczych państwa, sięgają czasów starożytnych i średniowiecznych. Mają one swe źródło w rachunkach, zdawanych przez powołane organa z zarządu majątkiem i przychodami skarbowymi. W średnich wiekach sporządzano wcześnie inwentarze majątku i obowiązków poddanych [1]) oraz prywatne plany i rachunki gospodarcze panującego, dopóki panujący żył z własnego majątku, regaliów i opłat, nie uciekając się do podatków. W czasach kłopotów finansowych jednak lub w chwilach gwałtownej potrzeby zestawiano sumarycznie obraz spodziewanych przychodów panującego i potrzebnych wydatków, celem wykazania

[1]) N p w słynnem domesday book Wilhelma Zdobywcy z r 1086.

zgromadzonym stanom, że potrzeby państwa nie mają pokrycia w dochodach i celem wyjednania na tej podstawie przyzwolenia na podatki. We Francji zachowały się takie zestawienia od początku XIV. wieku, a wedle Bodina miał pierwszy Franciszek I. zebrać etaty prowincjonalne w jeneralny etat skarbowy dla całego państwa. Później poszły etaty jeneralne w zapomnienie, przywrócił je dopiero Sully w r. 1601.

W Polsce wydzielono bardzo wcześnie, bo już z końcem XV. wieku, a ostatecznie za Zygmunta I., skarb publiczny od skarbu nadwornego i prowadzono dla każdego z nich osobno rejestry skarbowe. Rejestry te były rachunkami, wykazami przychodów rzeczywiście pobranych i wydatków w ostatnim roku wyłożonych, dla zdania sprawy przed podskarbim lub królem. Wykazy przychodów i wydatków skarbu nadwornego obejmują rejestry p o d s k a r b i ń s k i e, takież wykazy skarbu narodowego rejestry p o b o r o w e, zaś skarbu rawskiego rejestry k w a r c i a n e. Owe rejestry z lat dawniejszych były już w XVI. wieku podstawą dla zestawienia sumarycznych, treściwych wykazów skarbowych za szereg lat ostatnich, którymi posługiwano się na sejmikach i sejmach celem uzasadnienia projektów podatkowych. Też same wykazy posłużyły później u schyłku XVI. wieku, prawdopodobnie już za Stefana Batorego, do układania wykazów przewidywanych wydatków i dochodów, czyli budżetów. W ten sposób powstały w Polsce zawiązki nowożytnego budżetu wcześniej, niż w innych krajach europejskich, dzięki jawności spraw skarbowych i rozkwitowi praw politycznych szlachty.

W Anglji datują budżety już od 13. wieku, ale były to zestawienia dorywcze, niesystematyczne, aż po koniec XVII. wieku. We Francji i w innych państwach absolutnych przestrzegano troskliwie tajności budżetu i całej skarbowości. W Prusiech sporządzono pierwszy jeneralny etat finansowy w r. 1688, w Austrji dopiero w r. 1766.

W znaczeniu ściślejszem, jako wykazy wydatków i przychodów skarbowych, zatwierdzone przez powołaną konstytucyjną władzę prawodawczą, powstają i rozwijają się budżety w Europie równocześnie z nastaniem konstytucyjnych rządów parlamentarnych. Forma i osnowa budżetów dzisiejszych są wyrazem konstytucyjnego prawa budżetowego w każdem państwie.

III. UKŁAD BUDŻETU.

Każdy budżet obejmuje dwie części składowe: budżet wydatków i budżet przychodów, czyli pokrycia wydatków. Każdy z tych budżetów składa się z głównych rozdziałów, zwykle wedle odrębnych działów administracji państwa. Każdy dział znowu z rozdziałów mniejszych, tytułów i paragrafów. Budżet ogólny tworzy się na podstawie preliminarzy szczegółowych wydatków i przychodów w każdym dziale administracyjnym. Preliminarze szczegółowe powstają na podstawie szczegółowych wykazów podwładnych władz każdego ministerstwa z osobna.

Dla obliczenia przewidywanych wydatków i przychodów służą w części szczegółowe kosztorysy i oszacowania, częścią zaś rzeczywiste wyniki przychodów, a względnie sumy wydatków, wyłożonych na pewne cele w ostatnim roku lub w przecięciu kilku lat ostatnich. Jeśli w cyfrach ostatnich lat nie widać żadnej stałej tendencji w kierunku zwyżkowym lub zniżkowym, wówczas przyjmuje się za podstawę cyfrę przeciętną, jeżeli zaś owa tendencja jest widoczną, zazwyczaj ku zwyżce, wtedy oblicza się średni coroczny procent zwyżki, ewentualnie zniżki wydatków i przychodów, i odpowiednio powiększa się lub zmniejsza cyfry wydatków i przychodów z lat ostatnich. Szczegółowe preliminarze władz podrzędnych zawierać muszą dokładne cyfry, w sposób powyższy obliczone. Natomiast preliminarz ogólny, zestawiony na podstawie preliminarzy poszczególnych ministerstw, może dla lepszego przeglądu zawierać cyfry zaokrąglone, zwłaszcza, że z góry niepodobna przewidzieć, która z owych cyfer zbliży się bardziej do rzeczywistości.

Szczegółowe preliminarze wydatków i przychodów skarbowych każdego ministerstwa muszą być w państwach konstytucyjnych ustalone wpierw uchwałą rady ministrów, zanim wejdą do parlamentu jako ogólny preliminarz wydatków i przychodów państwa. W radzie ministerjalnej broni każdy minister swego preliminarza wydatków i przychodów administracyjnych, a zarazem stara się wykazać odpowiednie pokrycie dla swych wydatków w przychodach administracyjnych własnego działu, oraz żąda uzupełnienia z ogólnych przychodów skarbowych. Minister skarbu zaś, jako naczelny poborca i szafarz przychodów, musi dbać o utrzy-

manie równowagi w budżecie. stara się więc o zniżenie lub uchylenie pewnych wydatków, które za zbędne uważa, oraz o podniesienie cyfr przychodów administracyjnych innych ministerstw, o ile je za zbyt niskie poczytuje. Dopiero wśród wzajemnego ścierania się odmiennych zapatrywań i żądań ministrów ustala rada ministrów ostatecznie preliminarze szczegółowe i preliminarz ogólny wydatków i przychodów, i przedkłada za przyzwoleniem monarchy taki preliminarz budżetu, zwany też wprost budżetem, parlamentowi do zatwierdzenia. Budżet, uchwalony przez parlament, a w monarchji sankcjonowany i ogłoszony przez monarchę, jest dopiero budżetem w znaczeniu konstytucyjnem, i nazywa się w państwach europejskich zwykle u s t a w ą s k a r b o w ą, ponieważ w formie ustawy jest ogłaszany.

IV. ZASADY BUDŻETOWE.

Naczelnemi zasadami budżetowemi są: jedność budżetu, dokładność, szczegółowość (jasność) i równowaga budżetu.

Zasada j e d n o ś c i budżetowej wymaga, aby budżet obejmował całość gospodarki skarbowej państwa, a w danym związku samorządowym całość jego gospodarstwa. Wszystkie wydatki państwowe, tak administracyjne, jak zarobkowe, wszystkie przewidywane przychody państwowe, tak ze źródeł zarobkowych, jak publicznych, powinny być objęte jednym budżetem. Tylko jedność budżetu zapewnia jasny pogląd na całość skarbowości, pozwala na zastosowanie oszczędności we wszystkich gałęziach administracji i słusznej proporcjonalności w wydatkach i przychodach poszczególnych działów, niemniej skuteczną kontrolę skarbowości i osiągnięcie realnej równowagi budżetowej. Nie przeszkadza jedności budżetu okoliczność, że państwo lub związki samorządowe mają też majątki i przedsiębiorstwa odrębnie zarządzane, dążące w swojej administracji do własnej równowagi budżetowej lub do zysków. Wszystkie bowiem takie budżety specjalne wchodzą w skład budżetu ogólnego jako części jednej całości. Także budżety nadzwyczajne, inwestycyjne, długów skarbowych, nie mogą naruszać jedności budżetu, chociaż mogą być osobno zestawiane i traktowane. W niektórych państwach, jak w Anglji i we Włoszech, prawo budżetowe zawiera odchylenia od tej zasady, które jednak nie są istotne W Anglji jest oddzielony budżet dochodów od

budżetu wydatków (estimates), które są uchwalane w ciągu roku w miarę potrzeby, ale z końcem sesji parlamentu są zestawiane razem w jednej uchwale (Act of Appropriations). Także we Włoszech budżet wydatków opiera się na szeregu uchwał odnoszących się do poszczególnych działów administracyjnych, których sumaryczne wyniki dołącza się do budżetu dochodów. W Polsce w pierwszych latach niepodległości budżet nie obejmował wszystkich dzielnic, ponieważ wchodziły one tylko stopniowo w skład państwa, a nadto wydzielono budżety przedsiębiorstw państwowych (zakładu zaopatrywania ludności, zbożowego, ziemniaczanego i innych) z budżetu państwowego. Obecnie dołącza się do projektu budżetu sumaryczne „plany finansowo-gospodarcze" przedsiębiorstw państwowych i wciela się ich wyniki finansowe (salda) do budżetu, przez co jedność budżetowa zostaje utrzymaną z uszczerbkiem dla zasady drugiej, dokładności budżetu. Autonomja województwa śląskiego, zapewniona ustawą konstytucyjną (statutem organicznym) z 15. lipca 1920 sprawia, że budżet śląski jest w znacznej części odrębnym, a skarb państwa otrzymuje udział w dochodach skarbu śląskiego wedle klucza oznaczonego w statucie organicznym.

Zasada d o k ł a d n o ś c i budżetu wymaga, aby w każdej gałęzi administracji publicznej i w każdem przedsiębiorstwie wykazywano wszystkie przewidywane wydatki i koszta, oraz wszystkie przewidywane przychody, a nie ograniczano się na wykazywaniu spodziewanych czystych nadwyżek dochodów lub niedoborów. Innemi słowy budżet powinien być zestawiony w stanie surowym (b r u t t o) tak, jak faktycznie w ciągu roku budżetowego przewiduje się administrację i gospodarkę. Przeciwieństwem tej zasady jest budżetowanie n e t t o. Przeprowadzenia tej zasady wymagają zarówno względy konstytucyjne, jak gospodarcze. Istotny wgląd w gospodarkę państwową czynniki prawodawcze mają tylko wtedy, gdy cały system gospodarowania, tak wydatków, jak przychodów, podlega ich rozpatrzeniu i kontroli. Budżety netto odpowiadają rządom autokratycznym, budżety brutto rządom konstytucyjnym. Odpowiedzialność rządu ma tylko przy dokładności budżetu realną podstawę, a także uchylenie samowoli i marnotrawstwa w zarządzie skarbowym możliwe są tylko w tym systemie. Wprawdzie system budżetowania brutto zaciemnia dora-

żny obraz wyników gospodarki skarbowej, wymaga bowiem w każdej gałęzi administracji porównania wydatków i kosztów z przychodami, jest to jednak wada podrzędna, czysto rachunkowa, którą można łatwo usunąć osobnem zestawieniem czystych wydatków i dochodów. Nie sprzeciwia się zasadzie dokładności budżetu, ani zasadzie jedności, odrębne budżetowanie przedsiębiorstw państwowych, jeżeli wszystkie wyniki budżetowe wchodzą w skład budżetu ogólnego. Za przykładem Francji w szeregu państw po wojnie wydzielono zarząd przedsiębiorstw państwowych z zarządu ogólnego administracji państwowej, aby je oprzeć na zasadach kupieckich, osiągnąć ich samodzielność gospodarczą (t. zw. samowystarczalność) i nie narażać skarbu na ciągłe dopłaty do ich administracji. W Polsce od r. 1923 istnieją trzy grupy budżetu: budżet administracyjny, budżet przedsiębiorstw i budżet monopolów. Zasada dokładności budżetu nie jest jednak ściśle przeprowadzona, ponieważ budżet przedsiębiorstw i monopolów państwowych, jak wyżej zaznaczyliśmy, ogranicza się na ogólnych „planach finansowo-gospodarczych“ i tylko czyste wyniki tych planów, t. j. przewidywane zyski i niedobory, przenosi się do budżetu ogólnego. Podobnie w Saksonji i w Czechosłowacji przenosi się na mocy ustaw z r. 1922 tylko czyste wyniki przedsiębiorstw do budżetu ogólnego.

Nie jest w teorji rozstrzygniętem pytanie, czy dokładność budżetu wymaga wykazywania wartości pieniężnej świadczeń majątku państwowego i usług publicznych w naturze. Państwo dla spełnienia swoich zadań korzysta z majątku publicznego, przeznaczając niektóre dobra ziemskie i lasowe na cele naukowe i doświadczalne, utrzymując wzorowe gospodarstwa, chów koni, budując i przeznaczając gmachy publiczne na cele wojskowe, administracyjne, szkolne, sądowe, na szpitale, więzienia, używając zakładów i przedsiębiorstw państwowych bezpłatnie dla celów publicznych (koleje, poczty, telegrafy, telefony). Im więcej takich majątków i przedsiębiorstw własnych państwo i związki samorządowe posiadają, tem więcej wydatków mogą oszczędzić na najem, dzierżawę i wynagrodzenie usług, tem wydatniej mogą popierać swe zadania, nie łożąc na nie większych kosztów pieniężnych. W praktyce jednak nie wykazuje się w budżetach państwowych owej wartości, ponieważ byłyby to tylko pozycje rachunkowe po

stronie wydatków i przychodów, wymagałyby corocznego szacowania majątku i wartości świadczeń, zależnych od konjunktury rynkowej, powstrzymywałyby więc pracę przy układaniu budżetu. Natomiast związkom samorządowym, zwłaszcza miastom, można zalecić przyjęcie tego systemu, ponieważ taki system budżetowania podniósłby znaczenie inwestycyjnej działalności samorządu i ułatwiłby kontrolę nad rentownością i gospodarnością całego zarządu skarbowego. W skarbowości państwowej włoskiej na mocy ustawy z r. 1884 rząd ma obowiązek corocznie sporządzać bilans majątku państwowego i dołączać go do preliminarza budżetowego.

Zasada szczegółowości i jasności budżetu wymaga, aby budżet był zestawiony szczegółowo wedle działów administracji i pozycji poszczególnych (specjalizacja), aby był przejrzysty, łatwo zrozumiały dla każdego obywatela. W państwie konstytucyjnem nietylko parlament, ale każdy obywatel powinien interesować się gospodarką publiczną, ma więc prawo zaznajomić się z całym budżetem i systemem gospodarowania, tak w dziale przychodów, jak wydatków. Budżety więc w formie ustaw są ogłaszane w dziennikach ustaw państwowych, a także budżety związków samorządowych powinny być przystępne dla ogółu obywateli. Zasadzie jasności sprzeciwia się zbyt skomplikowany system budżetowania, przeładowanie budżetu funduszami odrębnymi i dodatkowymi (n. p. we Francji t. zw. annexy) oraz uchwałami ściśle z budżetem się nie wiążącemi (t zw. tacking). Również system budżetowania brutto nie przyczynia się do jasności przy doraźnym przeglądzie budżetu, ułatwia jednak gruntowne zrozumienie i poznanie budżetu. Natomiast nie powinny być włączane do budżetu państwowego budżety odrębnych funduszów i fundacji, powierzonych państwu do administracji, ponieważ one do skarbowości państwowej nie należą, podlegają innym zasadom zarządu i kontroli i zaciemniałyby obraz gospodarki państwa.

Nakoniec zasada równowagi budżetu jest jedną z naczelnych zasad całej skarbowości. Zasada ta wymaga trwałego oparcia wydatków na przychodach skarbowych, nie wykluczając pewnych nadwyżek budżetowych, potrzebnych dla zagospodarowania skarbu i poczynienia rezerw kasowych, niezbędnych w każdem gospodarstwie. Zasada równowagi budżetu nie pozwala na

zamykanie budżetu niedoborami i pożyczkami, zwłaszcza na pokrycie zwyczajnych potrzeb skarbowych, równocześnie zaś jest wyrazem etycznej i cywilizacyjnej idei państwa, które nie dąży wzorem prywatnych gospodarzy do zysków, do pieniężnej kapitalizacji, lecz do podnoszenia narodu na coraz wyższy poziom kultury i dobrobytu. Nie znaczy to jednak, aby przedsiębiorstwa państwowe nie miały dawać czystych dochodów, gdyż dochody takie przyczyniają się do osiągnięcia ogólnej równowagi budżetu bez nadwerężania w drodze przymusowych podatków sił gospodarczych społeczeństwa. W praktyce skarbowej zbyt często lekceważono zasadę równowagi budżetowej, sprowadzając na państwa i na związki samorządowe coraz większe długi i koszta ich oprocentowania, osłabiając kredyt państwa i walutę krajową. Po wielkiej wojnie światowej owe długi wskutek inflacji i spadku wartości waluty w wielu krajach zostały częściowo, w rozmaitym stopniu, umorzone, natomiast długi i zniszczenia wojenne były nowem źródłem podkopania równowagi skarbowej. Jeszcze w r. 1922/3 w piątym roku po ukończeniu wojny, zaledwie trzy państwa, Ameryka Północna, W. Brytanja i Danja wykazały równowagę budżetową w swojej skarbowości, Polska, zniszczona wojnami i lichą walutą papierową, Francja, Belgja, Grecja zaledwie dosięgały połowy całej sumy swoich wydatków, Włochy 80% wydatków, Niemcy, Węgry, nawet Holandja, dalekie były od równowagi. Rok 1924 i 1925 w wielu krajach, także w Polsce, Francji i Włoszech, dzięki ustaleniu waluty i nowym podatkom, przyniósł stanowczy zwrot ku równowadze budżetu.

V. PODZIAŁ BUDŻETU.

Budżet dzielimy na

a) Budżet wydatków i przychodów. Podział ten przeprowadza się zwykle wedle poszczególnych gałęzi administracji publicznej (ministerstw i działów odrębnych). Podział ten jest dogodny ze stanowiska administracyjnego i odpowiedzialności ministrów wobec parlamentu, nie daje jednak zupełnego obrazu wydatków rzeczowych na pewne cele, jeżeli te wydatki są rozprószone w rozmaitych działach, n. p. wydatki na cele oświatowe, opieki społecznej, bezpieczeństwo publiczne. Z tego powodu statystyka porównawcza międzynarodowa musi się liczyć z rozmaitym zakre-

sem działania poszczególnych ministerstw w różnych państwach oraz z rozmaitym zakresem wydatków państwa i samorządu na pewne cele publiczne, n. p. oświatowe, zdrowotne, dobroczynne.

b) Budżet administracyjny, budżet przedsiębiorstw i monopolów. Podział ten, przyjęty także w Polsce, jak wyżej wspomnieliśmy, musi być również ostrożnie traktowany przy porównywaniu budżetów, ponieważ monopole są z natury swej podatkami konsumcyjnymi i w budżetach innych państw nie są zaliczane do przedsiębiorstw państwowych, a także co do przedsiębiorstw istnieją znaczne różnice w budżetach państwowych. W Polsce n. p. budżet poczt, telegrafów i telefonów wchodzi w skład budżetu administracyjnego ministerstwa przemysłu i handlu, pomimo, że są administrowane przez generalną dyrekcję poczt, telegrafów i telefonów, natomiast koleje żelazne, drukarnie państwowe, „Monitor Polski", Polska Ajencja telegraficzna, zdrojowiska państwowe, gazociągi, fabryki, kopalnie, lasy państwowe są wydzielone z budżetu ogólnego jako przedsiębiorstwa państwa.

c) Budżet surowy i czysty, wspomniany już poprzednio przy zasadzie dokładności budżetu. Budżet surowy zawiera wszelkie przychody i wydatki w całości, nie wyłączając kosztów zarządu majątku i pobierania przychodów skarbowych; budżet czysty zawiera tylko czyste wydatki i czyste przychody skarbowe, zestawia wydatki wedle rzeczywistego ich ciężaru dla państwa, potrącając rozmaite wpływy administracyjne na uzupełnienie wydatków państwowych, przychody zaś wedle rzeczywistej czystej intraty, potrącając koszta zarządu i pobierania przychodów skarbowych. Dawniejsze etaty (budżety) były przeważnie czyste: wynikało to najpierw z systemu decentralizacji administracji publicznej, a powtóre z systemu wydzierżawiania majątku i publicznych przychodów państwa. Centralizacja administracji publicznej i system własnej administracji skarbowej umożliwiły w XIX. stuleciu stopniową przemianę budżetów czystych na surowe. W państwach konstytucyjnych stała sie taka przemiana w systemie budżetowania konieczną także ze względów prawno-politycznych, albowiem jedynie budżet surowy umożliwia parlamentowi kontrolę i krytyczną ocenę systemu skarbowego i administracji skarbowej.

Mimo ogólnej i uzasadnionej tendencji do systemu budżetowania brutto, utrzymały się dotychczas we wszystkich budżetach

pewne ślady budżetowania czystego, głównie z przyczyn historycznych, niekiedy jednak także z powodów rzeczowych. Przedewszystkiem wytworzyły się zarówno w skarbowości państwowej, jak autonomicznej, pewne fundusze specjalne, mające własne przychody i własne cele, i zachowały swą odrębność ze względów prawnych lub stosowności. Takie fundusze, o ile nie są wcielone do majątku skarbowego, mają własne budżety i własne zamknięcia rachunkowe. Organiczny związek z budżetem ogólnym można jednak utrzymać przez przeniesienie rachunkowych wyników owych budżetów specjalnych do budżetu ogólnego.

d) Budżet ogólny i budżety odrębne. Budżet ogólny obejmuje przegląd cyfrowy wydatków i przychodów całej skarbowości: budżety odrębne wykazują przewidywane przychody i wydatki osobnych zakładów, funduszów i fundacji, będących w zarządzie publicznym. Budżety odrębne mogą być zasilane z ogólnych przychodów publicznych lub są pod względem skarbowym zupełnie samoistne. Ze względu na potrzebę dokładności i przejrzystości w budżecie ogólnym wciela się budżety funduszów odrębnych w ogólnych rachunkowych wynikach do budżetu ogólnego, niekiedy jednak zestawia się je zupełnie odrębnie. W ogóle w skarbowości państwowej przeważa system budżetów ogólnych, w skarbowości zaś samorządowej krajów i gmin utrzymał się w znacznej części dawny system odrębnych funduszów i ich budżetów.

e) Budżet zwyczajny i nadzwyczajny, stosownie do tego, czy obejmuje wydatki i przychody, które stale się powtarzają, lub tylko jednorazowo, albo w dłuższych okresach czasu się zdarzają. Ze stanowiska całej skarbowości publicznej uważać należy wiele wydatków za zwyczajne, chociaż pozornie są nadzwyczajnemi, mianowicie wtedy, gdy pewne potrzeby periodyczne się powtarzają, ale w rozmaitych miejscowościach lub w innych działach administracji publicznej. W szczególności n. p. subwencje państwa na rzecz ludności z powodu klęsk elementarnych, budowa nowych gmachów szkolnych, sądowych i innych, nowych mostów, dworców kolejowych, zakupno nowych wagonów itp. zdarzają się w każdym roku, chociaż w innem miejscu, w rozmaitej wysokości i w różnych gałęziach administracji. Z tego powodu takie wydatki „nadzwyczajne“ powinny mieć pokrycie w zwyczajnych przychodach państwa. Wśród wydatków

nadzwyczajnych mają szczególne znaczenie wydatki inwestycyjne, przez które zwiększają się kapitały publiczne, dające państwu dochody, oszczędzające mu znacznych wydatków lub wzmacniające bezpośrednio siły wytwórcze w gospodarstwie społecznem, a z niemi także siły podatkowe. Dla wydatków inwestycyjnych może być ułożony osobny budżet inwestycyjny, oparty na dochodzie nadzwyczajnym z kredytu publicznego. W Polsce ustawa o naprawie skarbu Rzeczypospolitej z r. 1923 (art. 6) i budżet na r. 1924 zaliczają do wydatków nadzwyczajnych „wydatki niezwiązane z normalnym tokiem administracji państwowej lub eksploatacji przedsiębiorstw państwowych, a w szczególności wydatki inwestycyjne t. j. wkłady, mające dawać trwały dochód, wydatki na nowe większe budowle i na kupno nieruchomości. Należą tu także wydatki na rezerwę zaopatrzenia wojskowego i wydatki spowodowane klęskami elementarnemi i przedterminową spłatą długów. Do dochodów nadzwyczajnych zalicza się dochody ze sprzedaży i likwidacji majątku państwowego oraz należności ze szczególnych umów międzynarodowych“ (nadto nadzwyczajny podatek majątkowy).

Mniej różnorodne niż wydatki, są przychody nadzwyczajne. Płyną one bowiem najczęściej z kredytu publicznego, niekiedy ze sprzedaży majątku ziemskiego, budynków i przedsiębiorstw państwowych, ze zwrotu pożyczek udzielonych przez państwo, wyjątkowo z kontrybucji wojennych, większych zapisów i darów. Z tego powodu przy układaniu budżetu należy z góry liczyć raczej na przekroczenie przewidywanych wydatków, niż na nadzwyczajne przychody i ze względu na to nie wyczerpywać wszystkich spodziewanych przychodów na wydatki zwyczajne.

f) Budżet główny i kredyty dodatkowe. Preliminarze budżetu muszą być przygotowane i ukończone przed rozpoczęciem roku budżetowego, gdy nie można jeszcze przewidzieć, czy się później nie pojawią nowe potrzeby lub nowe źródła przychodów. Z tego powodu często już w chwili wniesienia projektu ogólnego budżetu, rząd wnosi w parlamencie projekty nowych, dodatkowych kredytów. Owe kredyty dodatkowe mogą być wcielone do budżetu ogólnego, zanim budżet zostanie uchwalony. Wszelako także później, po uchwaleniu budżetu, w ciągu danego roku budżetowego, zajść mogą nowe potrzeby, na które w budże-

cie głównym nie ma pokrycia i które muszą być przez parlament przyzwolone. Całkowity obraz przewidywanych przychodów i wydatków skarbowych daje dopiero budżet główny łącznie z dodatkowymi kredytami. Im przezorniejszem i im bliższem danego roku budżetowego jest preliminowanie budżetu, tem rzadziej zachodzi konieczność uchwalania kredytów dodatkowych.

g) Budżet stały czyli normalny i niestały czyli zmienny. Podział ten, odmienny od podziału budżetu na zwyczajny i nadzwyczajny, zawdzięczamy praktyce budżetowej w dawnej Polsce i w Anglji. Budżetem stałym obejmowano w Polsce pewne stałe wydatki, jak zarządu skarbowego i politycznego, spłaty długów i poselstw, tudzież pewne przychody z góry na to przeznaczone, które były niezależne od uchwały sejmowej i których wysokość, wynosząca średnio około półtora miljona złotych, nie ulegała znacznym zmianom. Wydatki zaś i przychody niestałe były uchwalane przez sejmy w miarę potrzeby.[1]) Podobnie w Anglji budżet stały czyli konsolidowany, niezawisły od formalnego przyzwolenia parlamentu, obejmuje pewne wydatki stałe, mianowicie na listę cywilną na czas rządów panującego, na długi skarbowe, płace urzędników cywilnych, posłów i etat pensyjny, niemniej wszelkie podatki o stopie stałej, prócz dochodowego, którego stopa jest zmienną i musi być corocznie uchwaloną. Za takim podziałem przemawia wielu polityków i ekonomistów, głównie gwoli ograniczenia długich i jałowych obrad parlamentarnych w zakresie wydatków koniecznych oraz w zakresie przychodów, opartych na obowiązujących ustawach i materjalnie od uchwały parlamentu niezależnych. W rzeczywistości praktyka parlamentarna poucza, że owe wydatki i przychody stałe dają niekiedy pobudkę do rozwlekłych dyskusji i przyczyniają się do przedłużenia obrad parlamentu: wszelako nie należy do takiego podziału budżetu zbytecznej przywiązywać wagi, ponieważ najwięcej czasu traci parlament przy dyskusji budżetowej ogólnej i przy wydatkach i przychodach niestałych, a zresztą krytyczna ocena całej skarbowości i całego budżetu, przysługująca parlamentowi, wymaga z konieczności krytycznego wejrzenia także w owe stałe wydatki i przychody. Jakoż w Anglji nie jest wykluczoną parlamentarna ocena

[1]) Ob. o tem Rossmann, w „Ekonomiście“ 1865 IV, str. 20 sq

także stałego budżetu, a nawet jest o tyle konieczną, że wydatki stałe wynoszą tam tylko około trzecią część wydatków ogólnych, zaś przychody stałe przysparzają państwu blisko sześć siódmych części wszystkich przychodów, służą więc w przeważnej swej części na pokrycie wydatków „niestałych".

VI. PRAWO BUDŻETOWE.

Prawem budżetowem nazywamy ogół przepisów prawnych odnoszących się w państwach konstytucyjnych do budżetu, mianowicie do sposobów i warunków powstania, tudzież do wykonania i kontroli budżetu.

W państwach absolutnych ułożenie i wykonanie budżetu jest wyłącznie dziełem organów administracyjnych, chociaż budżet może otrzymać na wzór państw konstytucyjnych formę ustawy. Przykład dawnych państw absolutnych poucza, że budżety takie, nie kontrolowane przez niezależne organa konstytucyjne, nie dają wcale rękojmi, iż odpowiadają stosunkom rzeczywistym i że będą ściśle wykonane. Z tego powodu reprezentacje narodowe w państwach konstytucyjnych domagały się i uzyskały prawo czynnego udziału w ustaleniu budżetu i kontroli nad jego wykonaniem, a prawo to uważać można za zasadnicze i rdzenne prawo parlamentu, skoro system reprezentacyjny przeważnie z poczucia potrzeby tego prawa wypłynął. Jakoż samo pojęcie budżetu w państwach konstytucyjnych wiąże się z wymogiem zatwierdzenia budżetu przez parlament i z formą ustawy skarbowej. Prawo reprezentacji narodu zatwierdzenia budżetu i periodycznego, zwykle corocznego przyzwalania na podatki, jest zarazem doniosłem prawem politycznem, potężną bronią, zapomocą której parlament może wywierać stanowczy wpływ na cały system i kierunek rządów. W nauce skarbowości zatem należy unikać jednostronnej oceny prawa budżetowego wyłącznie ze skarbowego stanowiska.

Prawo budżetowe, obowiązujące obecnie w państwach europejskich, ma trojakie źródło swego powstania i rozwoju, mianowicie najpierw w dawnych urządzeniach stanowych, powtóre w naśladowaniu systemu parlamentarnego Anglji, nakoniec w prawie budżetowem francuskiem i belgijskiem, rozwiniętem na podstawie uchwał zgromadzenia narodowego w czasie dyrektorjatu i restauracji

Wpływ dawnych urządzeń stanowych na ukształtowanie prawa budżetowego jest widoczny w konstytucji wielu państw europejskich, jakkolwiek pomiędzy dawniejszem prawem stanów, a prawem budżetowem reprezentacji państwa, nie mniejsza zachodzi różnica, jak między dawnymi stanami, a dzisiejszymi parlamentami. Dawne stany krajowe były odrębnemi korporacjami, wchodzącemi z państwem w układy, a przyzwolenie na podatki było rodzajem układu, ugody z państwem zawartej. Natomiast parlament dzisiejszy jest sam organem państwa konstytucyjnego, powołanym na równi z koroną i naczelnymi organami administracji do czuwania nad dobrem ogółu i jako taki wykonywa swe prawo budżetowe dla narodu i w jego interesie.

Prawo budżetowe Anglji rozwinęło się na gruncie dawnych urządzeń patrymonialnych i ma dotychczas wybitne ślady historycznego rozwoju angielskiego systemu parlamentarnego. Jak wszystkie urządzenia konstytucyjne w państwach europejskich, tak i prawo budżetowe parlamentów wzorowano pierwotnie na systemie angielskim, przyjętym i przeistoczonym we Francji w czasie rewolucji. Zachowały się dotąd w systemie angielskim dawne formy, nieznane już w nowożytnem prawie budżetowem Europy. Mianowicie w Anglji rząd nie przedkłada z góry preliminarza budżetu, lecz król, jak w średnich wiekach, wspomina w mowie od tronu, że polecił ministrowi swemu przedstawić Izbie gmin projektowane na rok wydatki. Izba uchwala najpierw zasadniczo, że „trzeba przyzwolic koronie środki pieniężne“ i organizuje się cała w komitet, celem swobodnego obradowania nad budżetem, z pominięciem uciążliwych form parlamentarnych. Najpierw obraduje izba jako komitet wydatków, a po przyjęciu wydatków znowu jako komitet dla wyszukiwania dróg i środków ich pokrycia. W komitecie drugim kanclerz skarbu przedstawia sprawozdanie o ogólnem położeniu finansowem w danym roku, a sprawozdanie to nazywają w Anglji „budżetem“. Uchwały komitetu wchodzą do izby, która je zwykle bez dyskusji przyjmuje. Z końcem sesji łączy się poszczególne uchwały budżetowe w jedną uchwałę, zwaną appropriationsbill, zaopatrzoną w klauzulę, że przyzwolone sumy mogą być użyte tylko na cele w billu oznaczone. Dopiero na podstawie takiej uchwały rząd jest wedle powszechnej w Anglji opinji upoważniony do wybierania i wydawania przy-

zwolonych środków pieniężnych. Sankcja ustawy budżetowej następuje w dawnej formie, podziękowania dobrym poddanym i przyjęcia ich ofiarności".

We Francji już konstytuanta w roku 1791 uchwaliła, że do ciała prawodawczego należy oznaczenie wydatków publicznych, ustanowienie podatków, rozdział podatków bezpośrednich pomiędzy departamenty i czuwanie nad użyciem dochodów publicznych. Budżet miał być corocznym, ponieważ podatki miały być k a ż d e g o roku oznaczone. Postanowienia konstytuanty i dyrektorjatu stały się podstawą dla rozwoju prawa budżetowego we Francji za czasów restauracji, albowiem Ludwik XVIII. przyznał parlamentowi w myśl ustaw dawniejszych prawo corocznego przyzwalania podatków. Prawo corocznego przyzwalania budżetu ma dzisiaj parlament francuski nietylko w znaczeniu uznania prawności i potrzeby projektowanych wydatkow i dochodow, jak w niektórych innych państwach europejskich, lecz w znaczeniu wprost stanowiącem o prawnej możności wybierania przychodów i czynienia wydatków. Jeżeliby budżet nie był przez parlament przed rozpoczęciem roku budżetowego uchwalony, nie wolno rządowi bez osobnego upoważnienia parlamentu wybierać żadnych podatków.

W konstytucji belgijskiej z r. 1831 postanowiono wyraźnie, że „podatki na rzecz państwa mają być corocznie przyzwalane. Prawa, które je ustanawiają, nie mają mocy, tylko przez jeden rok, jeżeli nie zostaną odnowione. Izby corocznie przyjmują rachunki i uchwalają budżet. Wszelkie przychody i wydatki państwa powinny być umieszczone w budżecie i rachunkach". Z postanowień tych jasno wynika, że w Belgji, podobnie jak we Francji, zezwolenie parlamentu jest bezwzględnie potrzebne celem wybierania podatków.

Wymienione wyżej źródła: dawne urządzenia stanowe, prawo budżetowe angielskie tudzież francuskie wraz z belgijskiem, dały początek innym konstytucjom europejskim, tak dawniejszym, jak nowszym z okresu powojennego. Konstytucja Rzeszy niemieckiej z 11 sierpnia 1919, wolnego państwa pruskiego z 30 listopada 1920, Król. Serbów, Kroatów i Słoweńców z 29 lutego 1920, Rumunji z 28 marca 1923, Finlandji z 17 lipca 1919 i innych państw zawierają analogiczne postanowienia o corocznem uchwalaniu budżetu, o jedności i dokładności budżetu. Godne uwagi, że konstytucja

wolnego państwa irlandzkiego z 5 grudnia 1922 co do prawa budżetowego przyjęła istotne postanowienia budżetowe W. Brytanji, konstytucja zaś nowego Związku socjalistycznych sowieckich republik z 30 czerwca 1922 naśladuje konstytucje europejskie, postanawiając w par. 1 lit. k., że do kompetencji Związku „w osobie jego najwyższych organów" należy „zatwierdzanie wspólnego budżetu państwowego, w skład którego wchodzą budżety republik związkowych, ustalanie ogólno-związkowych podatków i dochodów itd."

Przysługujące parlamentom prawo corocznego przyzwalania wydatków i przychodów skarbowych bywa w literaturze politycznej i skarbowej rozmaicie oceniane i tłumaczone. Niektórzy uważają za prostą niedorzeczność coroczne obradowanie i uchwalanie co do takich wydatków i przychodów skarbowych, które opierają się na obowiązujących ustawach, umowach i innych zobowiązaniach państwa, których zatem nie może parlament rozsądnie odmówić przy uchwalaniu budżetu. W rzeczywistości dyskusja budżetowa jest często jałową, ponieważ toczy się na tle wielu pozycji budżetowych, jakich żaden rząd zmienić i uchylić prawnie nie może, zabiera parlamentowi wiele czasu i powoduje zwłokę w załatwianiu innych spraw ustawodawczych. Wszelako możnaby ztąd wysnuć może argument przeciw całemu systemowi reprezentacyjnemu w dzisiejszej formie, przeciw regulaminowi obrad parlamentarnych, ale nie można wyłącznie ze stanowiska skarbowego oceniać i obniżać znaczenia owych dyskusji i uchwał parlamentu. Prawo budżetowe jest rozennem politycznem prawem reprezentacji narodu i może być ograniczone jedynie w razie całkowitej reformy systemu reprezentacyjnego lub stworzenia innych konstytucyjnych rękojmi dla politycznych praw narodowych.

Z drugiej strony nie można zaprzeczyć, że jest możliwą kolizja między owem prawem konstytucyjnem parlamentu a interesem skarbowości i gospodarstwa społecznego. Skarbowość i gospodarstwo społeczne potrzebują spokoju i ciągłości, nie powinny być narażone na gwałtowne wstrząśnienia wskutek tego, że między wolą parlamentu a rządem powstają nieporozumienia, albo dlatego, że budżet nie może być na czas uchwalony i pozostaje okres zwany ex lex, czyli próżnia budżetowa, niezgodna z prawem W tym wypadku największem wstrząśnieniem skarbowości zagraża konstytucja francuska i belgijska, nie pozwalająca nawet na

pobieranie podatków w osobnych ustawach ustalonych. Kolizja ta powinna być w ustawodawstwie przewidzianą i prowadzenie gospodarki państwowej także na ten wypadek powinno być zapewnione. Niektóre konstytucje, także polska, nie zawierają pod tym względem żadnych postanowień, pozostawiają więc jej uregulowanie osobnym ustawom lub uchwałom budżetowym. Konstytucja czechosłowacka z 29 lutego 1920 przekazuje całe „wykonywanie kontroli nad finansową gospodarką państwa i długiem państwowym“ osobnej ustawie. Niektóre konstytucje wzorem W. Brytanji z góry odmawiają parlamentowi prawa uchwalania nowych wydatków bez zgody rządu. N. p. konstytucja Rzeszy niemieckiej z r. 1919 wymaga w tym celu zgody Rady Rzeszy, nie normując wypadku nie uchwalenia budżetu. Konstytucja pruska z r. 1920 wyraźnie na ten wypadek postanawia w art. 64: o ile do końca roku budżetowego budżet na rok następny nie zostanie ustalony przez ustawę, ministerstwo może aż do czasu, kiedy zacznie on obowiązywać, czynić wszystkie niezbędne wydatki (bliżej określone w art. 64) i wydawać asygnaty skarbowe do wysokości jednej czwartej sumy poprzedniego budżetu za każde 3 miesiące, o ile wpływy z podatków, opłat i innych źródeł, oparte na osobnych ustawach, nie pokryją wydatków powyższych. Konstytucja Finlandji z r. 1919 postanawia w par. 69: Gdyby Izba poselska nie uchwaliła budżetu przed początkiem roku, chociaż rząd projekt złożył co najmniej na dwa miesiące przed końcem sesji parlamentu, wydatki niezbędne, w par. 68 określone, będą pokryte, a konieczne w tym celu przychody będą prowizorycznie ściągane. Konstytucja Rumunji z r. 1923 stanowi w art. 114: W razie gdyby budżet nie został na czas uchwalony, władza wykonawcza zaspokoi potrzeby państwa według budżetu z roku poprzedniego, może jednak korzystać z tego budżetu nie dłużej niż rok od upływu okresu, dla którego ten budżet był uchwalony. Konstytucja wolnego państwa irlandzkiego z r. 1922 nie wspomina o tym wypadku, ale stanowi w art. 37: Żaden kredyt nie może być przyznany na mocy głosowania, rezolucji lub ustawy, o ile korona na wniosek Rady wykonawczej nie zaleciła tego w swem orędziu, odczytanem na tej samej sesji przez jej przedstawiciela.

Ze stanowiska nauki skarbowości nie jest zasadniczą prawna kwestja, czy budżet, powszechnie ogłaszany po zatwierdzeniu przez władzę prawodawczą w formie ustawy, jest naprawdę usta-

wą lub nie. Szczególnie w literaturze politycznej niemieckiej kwestja ta była żywo omawianą.

Za przewodem Frickera uważają niemal wszyscy statyści niemieccy budżet za akt administracyjny, zatwierdzony przez władzę ustawodawczą, albowiem wedle ich zdania budżet, o ile opiera się na obowiązujących ustawach, orzeka tylko o fakcie, że ustawy obowiązują i mają być wypełnione, o ile polega na obliczeniach preliminarza, zawiera także tylko fakty, których sprawdzenie należy do przyszłości, o ile nakoniec zawiera plan dla przyszłej czynności administracji państwowej, jest wprawdzie obowiązującym, ale nie zawsze wykonalnym i nie jest normą w znaczeniu ustawy. Ze względu na pruskie prawo budżetowe starał się wykazać Ronne i jego następcy, że ustawa budżetowa jest aktem pełnomocnictwa dla naczelnej administracji, albowiem wedle pruskiej konstytucji jest rząd obowiązany postarać się o pełnomocnictwo parlamentu do rozporządzania środkami skarbowymi. Niektórzy przyjmują to zapatrywanie z tem ograniczeniem, że budżet jest pełnomocnictwem dla rządu tylko o tyle, o ile ono nie opiera się już na innych ustawach, zaś Arndt radzi odróżnić stosunek rządu do parlamentu od stosunku do wierzycieli państwa, których prawomocnictwo nie może naruszać. Laband widzi w ustawie skarbowej tylko formalną ustawę, materjalnie zaś tylko program administracji państwowej, a nie normę obowiązującą. Nakoniec Rümelin mniema, że budżet nie jest wprawdzie ustawą, ale jest rozporządzeniem, w znaczeniu normy ogólnej dla wykonania ustaw przez egzekutywę.

Bliższy rozbiór i krytyczna ocena zapatrywań powyższych należą do nauki prawa politycznego. Zaznaczyć tu atoli winniśmy, że żadne z tych zapatrywań nie może mieć znaczenia ogólnego, ponieważ pojęcie i znaczenie ustawy skarbowej wypływają z pozytywnego ustawodawstwa każdego państwa z osobna i mogą być dla każdego z nich odmienne. Jeżeli konstytucja pewnego państwa, jak Francji lub Belgji, stanowi ponad wszelką watpliwość, że bez budżetu nie wolno rządzić, nie wolno wybierać podatków i niemi szafować, wówczas ustawa budżetowa jest nie tylko ustawą formalną, ale ustawą istotną, obowiązującą normą, powołującą do nowego życia wszelkie istniejące ustawy podatkowe. Z tego powodu owa kwestja teoretyczna dla Francji i Belgji

nie istnieje, jest już w pozytywnem ustawodawstwie przesądzoną. Ale i w innych państwach, w których takiego rygoru konstytucyjnego na wypadek odmownej uchwały parlamentu nie ma, jest zazwyczaj ustawa skarbowa, jako całość, nietylko ustawą formalną, nietylko programem administracji państwowej i pełnomocnictwem dla rządu, ale zarazem istotną, materjalną ustawą, powszechnie obowiązującą normą. Ustawy budżetowe bowiem nie ograniczają się na prostem zatwierdzeniu lub zmianie cyfrowych preliminarzy budżetowych, lecz zwykle zawierają też obowiązujące przepisy wstępne, częścią wyjaśniające zakres pełnomocnictwa rządu i cyfry preliminarza, częścią zaś postanowienia nowe, prawne normy, które nie są tylko powtórzeniem lub interpretacją istniejących ustaw. Niekiedy stara się parlament niejako przemycić w ustawie budżetowej pewne postanowienia, nie mające ścisłego związku z budżetem. Są to t. zw. budżety „opakowane" (tacked bill), sprzeczne z zasadami budżetowemi i zarówno w Anglji, jak w niektórych nowszych konstytucjach (Niemiec, Prus, Irlandji) są wyraźnie zabronione. Normą prawną jest także oznaczenie na dany rok stopy podatkowej przy podatkach dochodowych, jak w Wielkiej Brytanji, gdzie stopa nie jest w ustawie podatkowej oznaczoną, lecz wyraźnie przekazaną corocznej ustawie budżetowej.

Konstytucje państwowe określają ogólne ramy prawa budżetowego, pozostawiając szczegółowe postanowienia o budżecie, jego przygotowaniu, uchwalaniu i wykonaniu, o kontroli, kasowości i rachunkowości, bądź osobnej ustawie ogólnej, bądź ustawom specjalnym, bądź rozporządzeniom. W Rzeczypospolitej polskiej nie wydano dotychczas ogólnych przepisów budżetowych, obowiązują więc częścią postanowienia ustaw skarbowych corocznie uchwalanych, częścią ustawy specjalne (n. p. o Najw. Izbie kontroli) i rozporządzenia, mianowicie przepisy rachunkowo-kasowe z 24-go listopada 1921, wydane przez ministra skarbu. W toku jest opracowanie projektu ogólnego prawa budżetowego.

W Rzeszy niemieckiej ustawa z 31 grudnia 1922 (Reichshaushaltsordnung) normuje całe prawo budżetowe wraz z rachunkowością i kasowością.

VII. WYKONANIE BUDŻETU.

1. ZARZĄD SKARBOWY.

Wykonanie budżetu spoczywa w rękach rządu, tak samo jak przygotowanie preliminarzy budżetowych, projektów podatkowych, wogóle czuwanie nad całym stanem publicznej skarbowości. Władzę skarbową sprawuje minister skarbu i jest odpowiedzialnym wobec monarchy i reprezentacji narodu za wykonanie budżetu w duchu obowiązujących ustaw i ogólnych zasad zarządu skarbowego. Ministrowi skarbu podlegają urzędnicy ministerstwa skarbu oraz władze i urzędy podwładne. On jest kierownikiem kasowości i rachunkowości skarbowej, czuwa nad wymiarem i wybraniem przychodów publicznych oddanych mu w zarząd, on też jest szafarzem dochodów częścią bezpośrednio w zakresie swego ministerstwa, częścią pośrednio, „otwierając kredyt" w granicach budżetu innym ministrom, oraz urzędom sobie podwładnym. Na mocy otwarcia kredytu w kasie państwowej mogą inni ministrowie swoim kredytem samodzielnie rozporządzać, nie mogą jednak kredytu przekroczyć bez zezwolenia ministra skarbu. Rola ministra skarbu staje się niezmiernie doniosłą wtedy, gdy równowaga budżetowa jest zwichniętą i muszą być podjęte energiczne kroki dla uzdrowienia skarbu. Dlatego w Polsce w okresie sanacji skarbu ustawa o naprawie skarbu wyposażyła ministra skarbu w szerokie pełnomocnictwa, a ustawa skarbowa na r. 1924 postanowiła w art. 5, że wszystkie kredyty, preliminowane na rok 1924 mogą być otwierane za zgodą ministra skarbu drogą miesięcznego ustalania kredytów. W ten sposób cała kasowość jest formalnie scentralizowaną w rękach ministra skarbu, (zasada jedności skarbowej) chociaż faktycznie dla osobnych działów administracji publicznej i dla odrębnych funduszów istnieć mogą osobne kasy główne i podrzędne.

Za przykładem Anglji można uprościć kasowość państwową zarówno w interesie skarbu, jak społeczeństwa, przez połączenie jej z bankami, mianowicie z centralnymi bankami emisyjnymi. Banki bowiem dzięki swej ruchliwości, systemowi papierów bankowych (banknotów, czeków, weksli, przekazów) i żyrowemu, mogą łatwiej i taniej wypełniać czynności płatnicze, niż biurokratycznie urządzone kasy państwowe, i mogą używać zapasów kasowych na cele kredytu wytwórczego. W W. Brytanji wpływają do

kas banku Anglji nadwyżki dochodów państwowych i bank uskutecznia wszelkie wypłaty na mocy legitymowanych przekazów. Dzięki rozgałęzionemu w Anglji systemowi żyrowemu i czekowemu, bank może wiele wypłat dokonać bez gotówki zapomocą kompensaty wzajemnych pretensji lub przez przepisanie odpowiedniej sumy w swoich księgach na rachunek klijentów. W Ameryce Północnej weszło od r. 1916 w praktykę, że sekretarz skarbu olbrzymie sumy, jakiemi rozporządza, przekazuje bankom federalnym (federal reserve banks) na cele kredytowe. Także Bank Polski jest obowiązany na mocy statutu z 20 stycznia 1924 (Nr. 8 Dz. U. R. art. 70) na żądanie ministra skarbu przyjmować bezpłatnie wpłaty na rachunek skarbu państwa i dokonywać bezpłatnie wszelkich wypłat z tego rachunku, ponadto zaś może załatwiać komisowo wszelkie operacje na rachunek skarbu państwa, o ile z tych operacji nie wynika saldo obciążające skarb państwa. Również Pocztowa Kasa Oszczędności może służyć do wypłat państwowych i uiszczania podatków, a minister skarbu określi, które władze i instytucje państwowe i samorządowe mają być uczestnikami obrotu czekowego (par. 19 rozporz. Prezydenta Rzplt. z 27 czerwca 1924, poz. 545 Dz. U.).

Ustrój administracji skarbowej jest tembardziej rozgałęziony, im więcej skomplikowaną jest skarbowość państwa i im szerzej sięga wpływ skarbowości na gospodarstwo narodowe. W obec rozległej działalności ministra skarbu próbowano we Włoszech rozdzielić jego czynności na dwóch ministrów, powołując obok ministra skarbu (del tesoro) osobnego ministra finansów (delle finanze), mającego naczelny zarząd podatków i opłat publicznych. Urządzenie to, naśladowane także w nowej Rzeszy niemieckiej po wojnie, sprzeciwia się zasadzie jednolitości władzy naczelnej ministra skarbu i zostało za rządów Mussoliniego dekretem z 31 grudnia 1922 uchylone. Minister skarbu może sobie zapewnić pomoc w naczelnem kierownictwie bądź zapomocą jednego lub więcej zastępców (wiceministrów, podsekretarzy stanu), bądź przez samodzielnych dyrektorów, stojących na czele poszczególnych działów zarządu skarbowego. We Francji istnieją pod naczelnym zarządem ministra skarbu: generalna inspekcja finansów (powołana do sprawdzania kas publicznych, studjowania projektów reform i spełniania wszelkich misji powierzonych jej przez ministra skarbu), dyrekcja budżetu i dyrekcja rachunkowości publicznej (które

przygotowują budżet i coroczne zamknięcie rachunków), dyrekcja obrotu generalnego funduszów, dyrekcje generalne dochodów skarbowych, a mianowicie dyrekcja generalna podatków bezpośrednich, takaż dyrekcja podatków pośrednich, takaż dyrekcja ceł, dyrekcja opłat i domen, dyrekcja przedsiębiorstw państwa.

W Rzeczypospolitej polskiej zbiera się periodycznie na narady pod przewodnictwem ministra skarbu Komitet ekonomiczny ministrów celem zgodnego traktowania i załatwiania spraw o szerszem znaczeniu gospodarczem. Ministerstwo skarbu, zreorganizowane na podstawie statutu organizacyjnego z 25 lutego 1924 („Monitor Polski“ nr. 65), składa się z siedmiu departamentów: (prezydjalny, obrotu pieniężnego, kredytowy, budżetowy, celny, podatków i opłat, akcyz i monopolów, kasowy) którym podlegają bezpośrednio urzędy skarbowe drugiej instancji (Izby skarbowe) i odrębne główne urzędy (pożyczek państwowych, mennica, główny urząd kasowy) oraz dyrekcje monopolów skarbowych (tytoniu, spirytusu, soli, loterji). Minister skarbu wykonywa naczelny nadzór także nad Pocztową Kasą oszczędności, państwowym Bankiem Gospodarstwa Krajowego, państwowym Bankiem rolnym i Akcyjnym Bankiem emisyjnym.

Organizacja władz i urzędów skarbowych w Polsce opiera się na ustawie z 31 lipca 1919 (poz. 391 Dz. Pr.). Zarząd skarbowy pod ministerstwem skarbu, jako naczelną władzą kierowniczą, nadzorczą i w ostatniej instancji orzekającą na całym obszarze państwa, sprawują w poszczególnych częściach obszaru państwowego Izby skarbowe, które podlegają bezpośrednio ministerstwu skarbu i są władzami przełożonemi nad urzędami skarbowymi, urzędy skarbowe podatków i opłat skarbowych (w Małopolsce inspektoraty skarbowe), oraz akcyz i monopolów państwowych (w Małopolsce dyrekcje okręgów skarbowych), tudzież Kasy skarbowe, nakoniec odrębne urzędy celne, które podlegają bezpośrednio departamentowi ceł w ministerstwie skarbu. Izby skarbowe spełniają czynności połączone z wykonaniem budżetu państwowego, poruczone im przez rozporządzenia ministerstwa skarbu i inne przepisy, wykonują nadzór nad urzędami i kasami skarbowemi, są dla nich instancją wyższą, w pierwszej zaś instancji orzekają w sprawach nie należących do zakresu działania urzędów skarbowych, a nie zastrzeżonych ministerstwu skarbu.

Kasy skarbowe prowadzą rachunkowość wpływów i wydatków państwowych, dokonują wypłat na podstawie właściwych poleceń i przechowują na rachunek skarbu pieniądze i inne wartości. Ogólną zasadą kasowości i rachunkowości państwowej jest oddzielenie czynności asygnujących (likwidacyjnych) od właściwych czynności kasowych, dokonywania wypłat i przyjmowania wpłat pieniężnych. Przez taki rozdział czynności ułatwione jest sprawdzanie rachunków i wzajemna kontrola. We Francji i we Włoszech ścisłe przepisy określają rachunkowość władz asygnujących, które prowadzą stałe księgi tak co do wysokości otwartych kredytów i należności skarbu państwa, jak co do preliminowanych przychodów i rzeczywistych wpływów. Również wprowadzono w tych państwach, niemniej w W. Brytanji, zasadę księgowości podwójnej (rachunkowości kupieckiej), w miejsce t. zw. rachunkowości kameralistycznej. Szczególnie dla przedsiębiorstw państwowych stosowanie rachunkowości kupieckiej jest wskazane, ponieważ budżet i zarząd przedsiębiorstw państwowych powinien być prowadzony na zasadach kupieckich, dawać jasny pogląd na stan, przychody i wydatki przedsiębiorstwa, na ilość i wartość materjałów zapasowych i ich zużycie, na konieczne odpisy na odnowienie inwentarzy i na straty, wedle planu z góry ułożonego.

W Rzeczypospolitej Polskiej ustawa o tymczasowej organizacji władz skarbowych z r. 1919 upoważniła ministra skarbu do ustalenia organizacji kasowości i rachunkowości po porozumieniu się z Najwyższą Izbą Kontroli Państwa i ewentualnie z dyrektorem naczelnym Banku Polskiego. Na tej podstawie minister skarbu wydał przepisy rachunkowo-kasowe z dnia 24 listopada 1921, które zawierają szereg postanowień nietylko rachunkowo-kasowych, ale także wypełniających luki w prawie budżetowem, zwłaszcza w minionym okresie spóźnionych preliminarzy budżetowych, nie zatwierdzonych przez parlament. Obecnie ustawy skarbowe zawierają corocznie upoważnienia dla ministra skarbu i zakreślają granice dla poszczególnych etatów.

Natomiast prawo budżetowe związków samorządowych w Polsce i kontrola rządu nad skarbowością tych związków zostały prawnie uregulowane na zasadzie ustawy z 11 stycznia 1924 (poz. 28) o naprawie skarbu państwa i reformie walutowej rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17-go

czerwca 1924 (poz. 522) o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne. Zarząd związku komunalnego obowiązany jest ściśle trzymać się granic budżetu, a jeżeli zachodzi konieczność wydatku nieprzewidzianego, organ uchwalający winien uchwalić kredyt dodatkowy i jednocześnie wskazać w nim środki pokrycia. Preliminarz budżetowy powinien być corocznie zawczasu ułożony, aby mógł być rozpatrzony, uchwalony i przez władzę nadzorczą zatwierdzony przed rozpoczęciem roku obrachunkowego, nadto ma być na 14 dni przed wniesieniem pod obrady reprezentacji wyłożony na przeciąg jednego tygodnia celem przeglądania i wnoszenia zarzutów przez interesowanych płatników danin komunalnych, których o tem zawiadomić należy publicznem ogłoszeniem. Preliminarz składa się z budżetu administracyjnego i z budżetu przedsiębiorstw komunalnych, a wydatki w obydwu budżetach dzielą się na zwyczajne i nadzwyczajne. Do wydatków nadzwyczajnych winny być zaliczane wydatki nie związane z normalnym tokiem administracji lub eksploatacji przedsiębiorstw, a w szczególności wydatki inwestycyjne, t. j. wkłady, mające dawać stały dochód lub podnieść trwale gospodarkę, wydatki na nowe budowle, na kupno maszyn i nieruchomości, niemniej wydatki przedterminowe na spłatę długów długoterminowych. Najpóźniej w ciągu czterech miesięcy po upływie roku obrachunkowego zarząd związku komunalnego winien złożyć reprezentacji związku do rozpoznania sprawozdanie rachunkowe z wykonania budżetu oraz wszelkich przychodów i rozchodów pozabudżetowych celem uzyskania uznania rachunków. Każdy związek komunalny jest obowiązany prowadzić księgę inwentarza majątku, dającą dokładny obraz stanu majątku z końcem roku obrachunkowego. Minister spraw wewnętrznych, a także minister skarbu w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych, jako naczelną władzą nadzorczą samorządu, może badać gospodarkę związków komunalnych przez swoich delegatów, a w razie dostrzeżenia nieprawidłowości wydawać odpowiednie zarządzenia. Związki komunalne obowiązane są za pośrednictwem swoich władz nadzorczych przedkładać ministerstwu spraw wewnętrznych i skarbu budżety i zamknięcia rachunkowe.

2. PRZEKROCZENIA BUDŻETU.

Budżet składa się z działów administracji publicznej zazwyczaj wedle etatów (resortów) ministerjalnych, niekiedy wedle zadań publicznych, oraz wedle tytułów, paragrafów i poszczególnych pozycji. W nowożytnej skarbowości obowiązuje zasada specjalizacji kredytów, która nakłada na rząd obowiązek stosowania się w każdej specjalnej pozycji budżetowej wydatków, a w miarę możności także dochodów do budżetu. Z tej przyczyny zabronione są t. zw. „przenoszenia" kredytów (virements) z etatu jednego ministerstwa do drugiego, a w obrębie tego samego etatu z jednego rozdziału, tytułu lub paragrafu do drugiego, o ile w samej ustawie skarbowej nie były przewidziane. Zakaz takich przenoszeń stawia tamę dowolności i rozmyślnemu obejściu woli parlamentu przez ministrów. Przyzwolone w budżecie wydatki muszą być uskutecznione w oznaczonym w ustawie skarbowej terminie, w przeciwnym razie bowiem przechodzą na rachunek roku następnego. Zazwyczaj jednak ustawy pozwalają rządowi jeszcze po upływie roku asygnować i wypłacać przez pewien czas na rachunek kredytów przyzwolonych, do końca roku nie zużytych. Ten okres, t. zw. algowy, oznaczyły w Polsce ostatnie ustawy skarbowe na dwa miesiące. Jeżeli przyzwolone sumy okażą się wbrew przewidywaniu niedostatecznemi, lub jeśli pojawią się po uchwaleniu budżetu nowe potrzeby, rząd musi postarać się o tak zw. kredyt dodatkowy w parlamencie, a w razie niezwłocznej potrzeby lub w czasie ferji parlamentarnych może na własną rękę i na własną odpowiedzialność budżet przekroczyć.

Z natury budżetu wynika, że zadaniem rządu jest starać się o ile możności o zachowanie granic budżetem zakreślonych i stosować się do intencji ustawy, że jednakowoż ostateczne wyniki budżetu nie zgadzają się dokładnie z cyframi budżetu, że zawsze oddalają się od nich w kierunku korzystnym lub niekorzystnym. Żaden rząd ani parlament nie zdoła dokładnie z góry przewidzieć, w jakiej cyfrze wpłyną przychody zarobkowe i publiczne, żaden też dokładnie nie obliczy z góry, jak wiele będzie w danym roku kosztowało utrzymanie wojska, budowa i utrzymanie dróg, kolei żelaznych, szkół, sądów, więzień itp. Dopiero zamknięcie rachunków skarbowych wykazuje ostatecznie, o ile rzeczywisty stan wy-

datków i przychodów odpowiada życzeniom i przewidywaniom budżetu.

3. KONTROLA RACHUNKÓW SKARBOWYCH.

Rękojmią rzetelności i legalności w administracji skarbowej jest odpowiedzialność organów i władz skarbowych wobec swych władz przełożonych, zaś naczelnych organów rządowych wobec parlamentu. Wyrazem tej odpowiedzialności jest obowiązek zdawania rachunków z poczynionych wydatków i pobranych przychodów, oraz odpowiednia organizacja kontroli rachunków skarbowych. Kontrola rachunków jest w ogólności dwojaką: r a c h u n k o w ą i a d m i n i s t r a c y j n ą. Kontrola rachunkowa ma na celu zbadanie, czy zestawienia cyfrowe i obliczenia rachunkowe nie mają błędów w szczegółach i wynikach, tudzież czy są wierne, t. j. czy odpowiadają przytoczonym faktom i dowodom. Kontrola administracyjna zaś bada, czy cała administracja zgodną jest z przepisami i duchem ustaw i rozporządzeń, czy mianowicie czyniono rzeczywiście takie wydatki i w takim zakresie, jak należało, czy przychody wybierano w ilości, czasie i sposobie przepisanym, czy zarząd i szafunek przychodów był sprężystym, gospodarnym, czy majątek utrzymywano w dobrym stanie itp. Taką podwójną kontrolę wykonywać muszą w toku instancji same władze administracyjne nad podrzędnemi władzami i organami swemi. Jednakowoż na tej kontroli wewnętrznej, częścią prewencyjnej, prowadzonej zapomocą inspekcji i rewizji już w czasie pełnienia czynności administracyjnych, częścią zaś późniejszej na podstawie zestawionych rachunków, nie można poprzestać w państwach konstytucyjnych. Prawo budżetowe parlamentu bowiem może mieć tylko w takim razie wartość praktyczną, jeśli parlamentowi przysłuża zarazem ścisła kontrola nad wykonaniem ustaw skarbowych.

Kontrola parlamentu nad wykonaniem budżetu i rachunkami skarbowymi, zwana k o n s t y t u c y j n ą, nie różni się istotnie od kontroli zwykłej rachunkowej i administracyjnej, albowiem powinna obejmować jedną i drugą. Do wykonywania takiej kontroli muszą być powołane zawodowe organa, mianowicie I z b y k o n t r o l i lub T r y b u n a ł y r a c h u n k o w e, niezależne od rządu, które badają rachunki skarbowe pod względem rachunkowym i administracyjnym, i dopiero po zbadaniu i zatwierdzeniu rachunków przez trybunał zajmuje się niemi parlament, bada je,

ocenia krytycznie i udziela rządowi absolutorjum lub też pociąga go do odpowiedzialności. Kontrola parlamentu nad rachunkami skarbowymi jest ważną i doniosłą atrybucją skarbową i polityczną parlamentu: niestety praktyka parlamentarna poucza, że parlamenty zbyt mało zwracają uwagi na przedłożone sobie „zamknięcia rachunkowe", ów rzeczywisty obraz gospodarstwa skarbowego, albowiem zużywają czas i siły na jałowe często i rozwlekłe dyskusje budżetowe.

Kontrola konstytucyjna nad zarządem skarbowym może się odnosić nietylko do gotowych rachunków, ale może być wykonywaną p r e w e n c y j n i e już w czasie pełnienia administracji. Taka kontrola prewencyjna istnieje w Anglji, Irlandji, Belgji i we Włoszech. W Anglji i Irlandji główna kontrola skarbowa spoczywa w ręku „generalnego kontrolora", który w ciągu roku kontroluje rachunkowość dochodów i prawność wydatków skarbowych, wszelkie wpłaty i wypłaty, uskuteczniane przez bank Anglji na rachunek skarbu. Tylko za jego kontrasygnacją wolno bankowi angielskiemu, jako kasie państwowej, przyjmować wpłaty i czynić wypłaty. W razie różnicy zdań, kontrolor winien wprawdzie dać kontrasygnację, ale o tem ma być parlament zawiadomiony. W Belgji i we Włoszech muszą być wszelkie przekazy pieniężne najwyższych władz administracyjnych przedłożone trybunałowi rachunkowemu, który bada czy one odpowiadają budżetowi i ustawom, i zaopatruje je swoją w i z ą. W razie różnicy zdań zajmuje się daną sprawą Rada ministerjalna, a jeśli spór nie zostanie załatwiony, udziela trybunał swej wizy z zastrzeżeniem, a sprawa idzie do parlamentu, który spór rozstrzyga.

Powyższa kontrola prewencyjna ma wprawdzie doniosłe znaczenie polityczne, albowiem powołuje parlament do czynnego udziału w administracji i egzekutywie, jednak zbytecznie krępuje rząd, osłabia jego energje i odpowiedzialność, obniża też znaczenie zamknięć rachunkowych i ich późniejszej kontroli, wykonywanej przez trybunały rachunkowe i parlament.

Trybunały rachunkowe powinny być zupełnie niezależne od rządu, a mogą być zorganizowane bądź jako centralne Izby kontroli, bądź też, na wzór Francji, jako formalny T r y b u n a ł s ą d o w y (cours des comptes), załatwiający rachunki w drodze postępowania sądowego w formie wyroku, który stanowi podstawę dla

obrad i uchwał parlamentu. Postępowanie sądowe daje niewątpliwie większą rękojmię dokładnego badania rachunków, niż administracyjne; dlatego trybunał rachunkowy francuski zasługuje zasadniczo na pierwszeństwo przed izbami administracyjnemi.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 postanawia w art. 9, że do kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym, badania zamknięć rachunków państwa, przedstawiania corocznie sejmowi wniosku o udzielenie lub odmówienie rządowi absolutorjum jest powołana najwyższa Izba kontroli, oparta na zasadzie kolegjalności i niezależności sędziowskiej członków jej kolegjum, usuwalnych tylko uchwałą sejmu większością $^3/_5$ głosujących. Organizację Najwyższej Izby Kontroli i sposób jej działania określa osobna ustawa z 3 czerwca 1921 (poz. 314 Dz. U.) Kontrola państwowa wykonywa dwojaką kontrolę: faktyczną we wszystkich dziedzinach administracji i gospodarki państwa i następną, przy sprawdzaniu rachunków, nie ma jednak kontroli prewencyjnej.

Od kontroli rachunkowej i kasowej w Trybunałach rachunkowych odróżnić należy Trybunały administracyjne, powołane do orzekania o legalności aktów administracji państwowej i samorządowej. W Rzeczypospolitej Polskiej istnieje również na mocy art. 73 konstytucji i ustawy z 3 sierpnia r. 1922 (poz. 600) Najwyższy Trybunał administracyjny, który ma prawo rozpoznawać skargi na zarządzenia i orzeczenia, wydane w ostatniej instancji przez administracyjne władze rządowe i samorządowe i uchylać takie zarządzenia i orzeczenia, które uzna za nielegalne. Do Trybunału administracyjnego przeszły w b. dzielnicy pruskiej także sprawy, przekazane Trybunałowi Rzeszy dla spraw finansowych ustawą z 26 lipca 1918 r.[1])

---

[1]) Bibljografję o budżecie zestawił Lippert w dziele Heckla o budżecie str 305—354 Ob Schanz: Art Budget w Handwort der Staatsw. Ob też. Jeze Gaston, I 1922; Ignacy Czuma: „Rownowaga budżetu", Lublin 1924; Bol Markowski: „Budżet i rachunkowosc publiczna", Warszawa 1924; Hilton Yuong: „The system of national finance", 2 wydanie, London 1924

DZIAŁ DRUGI.

POTRZEBY SKARBOWE.

1. POTRZEBY A WYDATKI SKARBOWE.

Państwo i inne ciała publiczne potrzebują dla objawienia swej woli i wypełnienia swoich zadań najpierw *organów*, czyli ludzi, poświęcających im swoje siły osobiste i usługi, powtóre *dóbr* publicznych, zakładów, budynków i innych wytworów dla użytku ogólnego lub organów publicznych, oraz *pieniędzy* na kupno i utrzymanie potrzebnych rzeczy i usług i dla wypłat z rozmaitych tytułów obowiązkowych. W systemie gospodarstwa naturalnego państwo może zaspokajać potrzeby publiczne w naturze z produktów własnego majątku oraz usługami osobistemi i rzeczowemi ludności. Stan taki wiąże się historycznie i ekonomicznie z niskim stanem gospodarstwa społecznego w okresie średniowiecznego państwa patryjarchalnego, a w części też państwa patrymonialnego. Z powstaniem miast i rozwojem podziału pracy w społeczeństwie i w administracji publicznej, przeobraził się system zamienny naturalny w obrotowy system *pieniężny*, a utrzymał się tylko wyjątkowo w skarbowości drobnych gmin wiejskich niektórych krajów wschodniej Europy, których administracja publiczna nie zerwała jeszcze zupełnie z tradycją średniowieczną. Wprawdzie także państwo dzisiejsze potrzebuje dla swoich celów własnych dóbr i kapitałów użytkowych, niemniej korzysta z darmych usług obywateli, częścią przymusowych (służba wojskowa, udział w sądach przysięgłych, w komisjach podatkowych), częścią dobrowolnych (rozmaite urzędy „honorowe"), ale przedewszystkiem potrzebuje wielu sił zawodowo wykształconych, poświęcających się stale usługom publicznym i musi je wynagradzać pieniądzmi; potrzebuje środków żywności dla wojska,

mnóstwa wytworów dla zakładów i organów publicznych, które najdogodniej i najtaniej nabyć może na rynkach krajowych i zagranicznych; potrzebuje nakoniec pieniędzy na udzielanie zasiłków, na wypłatę odsetek od długów i na inne wypłaty pieniężne. Z tego powodu w dzisiejszem gospodarstwie skarbowem wyrazem potrzeb skarbowych są w pierwszym rzędzie i głównie pieniężne wydatki skarbowe.

Nie wynika ztąd jednak, iżby potrzeby skarbowe były zupełnie identyczne z sumą wydatków skarbowych. Przeciwnie zachodzi między niemi różnica, a to z trojakiego powodu:

1) Najpierw potrzeby skarbowe jako wyraz potrzeb publicznych, odczuwanych przez społeczeństwa na pewnym stopniu cywilizacji, mogą być i bywają znacznie wyższe, niż rzeczywiste wydatki. Nie wszystkie bowiem potrzeby mogą być w dostatecznej mierze zaspokojone, ponieważ źródła przychodów skarbowych nie są niewyczerpane. Dzisiaj w państwach europejskich, mimo panującego systemu parlamentarnego, pozostaje wiele potrzeb skarbowych niezaspokojonych, wiele zadań niespełnionych, tylko z powodu niedostatecznych funduszów i przychodów skarbowych. Dość wspomnieć o powszechnie uznanych potrzebach w zakresie oświaty, sądownictwa, ubezpieczenia społecznego, robót publicznych i kultury krajowej, wyczekujących pomyślniejszego stanu finansów. Słowem, ogólny dochód skarbowy, a z nim i wydatki, nie mogą się zawsze stosować do potrzeb skarbowych.

2) Powtóre mogą być niekiedy odwrotnie niektóre wydatki skarbowe wyższe od rzeczywistych potrzeb. Historja skarbowości dostarcza wielu dowodów marnotrawstwa panujących, szafowania groszem publicznym na cele zbytkowe, nawet niemoralne, niezgodne z istotą i posłannictwem gospodarstwa skarbowego. Ale i w dzisiejszych państwach demokratycznych wpływy osobiste i partyjne odgrywają dużą rolę i można nieraz wykazać wydatki zbędne lub zbytkowe, nie będące wcale wyrazem istotnej potrzeby skarbowej, a nawet jaskrawo odbijające od przesadnej oszczędności w innych kierunkach.

3) Nakoniec potrzeby skarbowe dzisiejsze nie znajdują pełnego wyrazu w corocznych wydatkach pieniężnych. Albowiem w systemie gospodarstwa pieniężnego pozostają zawsze częścią z natury rzeczy, częścią z innych przyczyn, pewne ślady dawnego go-

spodarstwa i muszą być dla celów publicznych pomnażane. W szczególności służą potrzebom skarbowym także:

a) posiadłości i zakłady, niezbędne do wypełniania niematerjalnych zadań państwowych, n. p. arsenały, fortece, muzea, bibljoteki, dalej dobra publiczne, oddane ogółowi do użytku, jak drogi, kanały, place, parki, niemniej kapitały użytkowe państwa i samorządu, n. p. gmachy publiczne, służące na pomieszczenie urzędów i zakładów, zabudowania, oddane na mieszkanie wojska, urzędników i służby publicznej, dobra stanowiące uzupełnienie listy cywilnej panującego itp. Wszystkie te posiadłości tworzą obok majątku dającego przychody skarbowi stały majątek skarbowy, wymagający wprawdzie kosztów dla swego utrzymania, ale zaoszczędzający skarbowi o wiele większych wydatków na cele, jakim z przeznaczenia swego służy;

b) usługi osobiste dla dopełnienia powszechnego na stałym lądzie Europy obowiązku wojskowego, honorowy współudział obywateli w administracji politycznej i skarbowej i w sądownictwie (sądy przysięgłych). W Anglji, gdzie wojsko składa się z ochotników w całej pełni wynagradzanych, przedstawiają wydatki na wojsko ekwiwalent wartości usług wojskowych; na stałym lądzie Europy zaś, gdzie wszystkie warstwy obowiązane są pełnić czynną służbę wojskową z uszczerbkiem dla swego zarobku i w części własnym kosztem, wyrażają owe wydatki tylko część rzeczywistej potrzeby skarbowej,

c) usługi rzeczowe obywateli na cele publiczne państwa i samorządu, mianowicie kwaterunkowe, podwody, prestacje itp. W razie zniesienia podobnych świadczeń w naturze podnosi się suma wydatków, n. p. po zniesieniu prestacji szkolnych, drogowych, wzrosły budżety funduszów drogowych i szkolnych, po zniesieniu przymusowego kwaterunku wojska wzrosły podatki od mieszkań.

II. WYDATKI SKARBOWE A DOCHÓD SPOŁECZNY.

Trwałem źródłem dochodów publicznych jest dochód społeczny. Wydatki skarbowe zatem płyną z tego źródła i nie mogą go wyczerpywać ani nadwerężać. W jakim stosunku wydatki skarbowe zostawać powinny do dochodu społecznego, jaką część dochodu społecznego wchłonąć może w siebie skarbowość publiczna.

oznaczyć tego z góry niepodobna, albowiem zależy to zarówno od wysokości dochodu społecznego i rozdziału tego dochodu na warstwy społeczne, jak od rozwoju działalności państwa i ciał samorządowych, uzupełniającej i wyręczającej społeczeństwo w samodzielnem gospodarstwie.

Im większa zamożność społeczeństwa, im pomyślniejsze warunki rozwoju dochodu społecznego, tem bardziej może wzrastać i rozgałęziać się skarbowość publiczna.

Im zaś bardziej rozwija się działalność państwa i ciał samorządowych, im skuteczniejszą i korzystniejszą jest ta działalność dla społeczeństwa, tem większą część dochodu społecznego, a względnie dochodów indywidualnych przeznaczyć można w drodze podatków i opłat publicznych na rzecz skarbowości. Ważnym pod tym względem jest także sprawiedliwy, społecznie zdrowy rozdział dochodu społecznego. W skarbowości nowożytnej bowiem panuje słuszne dążenie do ochrony warstw słabszych, których dochody nie są wyższe nad niezbędne materjalne ich utrzymanie, nad t. zw. minimum egzystencji. Im więc liczniejsze i silniejsze są warstwy średnie i wyższe, tem szerszą i zdrowszą jest podstawa, na jakiej skarbowość może się oprzeć i rozwinąć.

Wysokość dochodu społecznego w poszczególnych państwach i krajach nie da się dokładnie obliczyć z powodu wielkiej komplikacji dzisiejszego mechanizmu gospodarstwa społecznego. W przybliżeniu tylko można wysokość tę oszacować bądź na podstawie statystyki dochodów indywidualnych, zwłaszcza w tych państwach, które mają podatek dochodowy, bądź na podstawie metody realnej, czyli oszacowania corocznej wartości materjalnej wytwórczości kraju. Obydwie te metody nie prowadzą do wyników ścisłych i muszą być stosowane w kombinacji wzajemnej. Pogląd na wysokość dochodu narodowego zaciemnia także ta okoliczność, że wartość pieniądza, a z nią ceny i dochody ulegają bardzo znacznym zmianom.

Przed wojną światową mieliśmy przybliżone oszacowania dochodu narodowego i majątku krajów, zasługujące w rozmaitym stopniu na zaufanie. Za najpewniejsze uchodziły obliczenia dochodu w krajach, mających od dłuższego czasu podatek dochodowy ogólny, a mianowicie przedewszystkiem w W. Brytanji (Stamp'a), Australji (Knibbs'a), w Niemczech (Helfferich'a), mniej do-

kładnemi były oszacowania dochodu Francji (Pupin) Ameryki Północnej i innych krajów. Obecnie zarówno Francja jak Ameryka Północna mają podatek dochodowy i oszacowania ściślejsze niż przed wojną. W r. 1914 dochód narodowy (społeczny) w Ameryce Północnej liczono na głowę ludności w kwocie 350 dolarow, w Wielkiej Brytanji w kwocie 243 dolarów, we Francji 185, w Niemczech 146, we Włoszech 112, w Japonji 29 dolarów. Po wojnie światowej na międzynarodowej konferencji brukselskiej w r. 1920 szacowano z powodu spadku wartości złota dochód na głowę w Ameryce Północnej w kwocie 700 dolarów, w W. Brytanji 445, we Francji 265, we Włoszech 130, w zwyciężonych zaś Niemczech w kwocie 105 dolarów. W stosunku do tego dochodu liczono za rok 1919 wydatki państwowe w Ameryce Północnej na 9%, w W. Brytanji na 22%, we Francji 40%, w Niemczech 23%, we Włoszech na 30%. W r. 1922 konferencja pracy narodowej w Ameryce Północnej zestawiła tabelę procentowego stosunku wydatków publicznych do dochodu narodowego,[1]) z której wyjmujemy następujące daty:

Stosunek ten wynosił procentowo:

	w Ameryce Półn	w W. Brytanji	we Francji	we Włoszech	w Niemczech	w Japonji
W r. 1902/3	6 7%	16 7%	12 9%	12 4%	30 2%	17 1%
w r 1913/14	10 4	16 5	17 7	19 1	47 0	28 6
w r 1920/21	13 4	24 5	31 5	21 8	38 4	27 0

Cyfrowe oszacowania rozmaitych autorów nie są z sobą zgodne, co jest zrozumiałe wobec chwiejnych podstaw dla obliczenia dochodu narodowego; w każdym razie niewątpliwy jest wzrost wydatków publicznych nietylko w cyfrach absolutnych, ale także w stosunku do dochodu społecznego, będący równocześnie wyrazem coraz szerszego udziału państwa w takich zadaniach i potrzebach obywateli, które należały dawniej do sfery ich prywatnej działalności.

Jeżeli uwzględnimy w W. Brytanji całą sumę dochodów obywateli oszacowanych dla wymiaru podatku dochodowego, stosunek całej kwoty wydatków publicznych do tej sumy okaże się jeszcze wyższym. W r. 1920/21 w W. Brytanji szacowano ogolny dochód w sumie 3.477 miljonów Ł. (funtów), dochód czysty podle-

[1]) Ob bliżej Jensen: „Problems of public finances", 1924 str 90.

gający podatkowi dochodowemu w sumie 1357 miljonów Ł. Ogólne wydatki państwowe W. Brytanji w r. 1921 wynosiły 1.195 miljonów Ł., czyli 33.1% ogólnego dochodu, a razem z wydatkami samorządowymi 1387 miljonów Ł. czyli 40% owego dochodu. W Polsce szacują dochód społeczny w sumie około 10 miljardów złotych, wydatki państwowe administracyjne preliminowane na rok 1925 w sumie okrągłej 1900 miljonów zł., przedstawiają 19% przybliżonego dochodu narodowego. W krajach niezamożnych stosunek między dochodem społecznym a wydatkami i ciężarami publicznymi nie może być wygórowany, ponieważ warstwa ludzi bogatych nie jest tak znaczna, a zasada wolności niezbędnego utrzymania od podatków w miarę możności musi być szanowaną. Ogólnym regulatorem tego stosunku może być tylko interes publiczny i uszanowanie zasad skarbowych i podatkowych, zgodnych z ideami przewodniemi nowożytnego państwa.

III. WZROST WYDATKÓW SKARBOWYCH.

W państwie nowożytnem wydatki skarbowe wzrastają w niezwykle szybkim postępie, nie mającym przykładu w dziejach dawniejszych. Wydatki państwowe w Europie przed wybuchem rewolucji francuskiej szacuje Kolb na dwa miljardy marek, w sto lat później przewyższyły one 12 miljardów marek, w r. 1910 dosięgały sumy 32 miljardów marek, w czasie wojny światowej zaś i po wojnie wzrosły tak niezmiernie, że w samej W. Brytanji jeszcze w r. 1919, w pierwszym roku po wojnie wynosiły 2.580 milj. Ł., czyli 51.600 milj. marek, a w r. 1923 bez południowej wolnej Irlandji jeszcze 813 miljonów Ł. czyli 16.260 miljonów marek. Wydatki Ameryki Północnej (bez związkowych stanów) w r. 1923/4 wynosiły 2.835 miljonów dolarów, Francji w r. 1922 — 50 miljardów franków, Włoch w r. 1923/4 18.181 miljonów lirów, a odpowiednio wzrosło też opodatkowanie. Do tych sum należałoby doliczyć wydatki gmin i innych ciał autonomicznych. W wieku dwudziestym więc jesteśmy świadkami jeszcze szybszego wzrostu wydatków skarbowych i działalności państwowej, niż u schyłku wieku XVIII. i w ciągu XIX. stulecia.

Cyfry powyższe dowodzą olbrzymiego postępu w rozwoju skarbowości publicznej. Rzeczywiste wydatki i rzeczywiste przychody skarbowe wzrosły także w szybkim postępie, lubo nie w ta-

kim samym stopniu, jak cyfry budżetowe, i z tego powodu owe cyfry należałoby w każdem państwie zredukować do odpowiedniej kwoty, jeśliby miały służyć za podstawę do wniosków naukowych i praktycznych. W szczególności uwzględnić należy, że wzrost cyfr budżetowych jest w niektórych państwach w części tylko formalnym, z następujących przyczyn:

a) Ze względów rzeczowych i politycznych wprowadziły państwa europejskie w ciągu XIX. wieku system budżetowania brutto, wykazujący w przychodach i wydatkach budżetowych przychody surowe z majątku, zakładów i przedsiębiorstw państwowych, tudzież z opłat i podatków, oraz wydatki łożone na administrację majątku i przedsiębiorstw, koszta pobierania podatków itd. Dawniej nie wykazywano wielu kosztów skarbowych już z powodu systemu decentralizacji politycznej, samoistności odrębnych funduszów i wydzierżawiania majątków i wielu dochodów publicznych. Po wojnie francusko-pruskiej z r. 1870 objawiła się w państwach środkowej i wschodniej Europy silna tendencja zakupywania i budowania własnych kolei żelaznych, których administracja i ruch wymagają znacznych kosztów, umieszczonych także wśród wydatków skarbowych. Jeżeli więc państwo ma w swoim zarządzie rozległą sieć kolei żelaznych, własnych lub prywatnych, albo też znaczne dobra państwowe, wówczas przychody i wydatki surowe wzrastają o całą wysokość kosztów zarządu dóbr i zakładów komunikacyjnych. W budżecie polskim jednak umieszcza się tylko saldo przedsiębiorstw państwowych. Preliminarz budżetowy na rok 1925 przewiduje sumę wydatków w kwocie 1.981 miljonów złotych. Jeżeli do tej sumy doliczymy wydatki kolei żelaznych, lasów i monopolów państwowych w łącznej sumie 1217 miljonów złotych, nie doliczając innych przedsiębiorstw państwowych, otrzymamy sumę preliminowanych wydatków w kwocie 3.198 miljonów złotych. Także zakłady pocztowe i telegraficzne rozwinęły się w zarządzie państwowym bardzo pomyślnie i wymagają znacznych kosztów zarządu, które powiększają cyfry wydatków budżetowych państw.

b) Wartość pieniędzy kruszcowych zmniejszyła się znacznie w XIX. i naszem stuleciu wskutek zmniejszenia kosztów produkcji i większej podaży kruszców szlachetnych. Na konferencji brukselskiej w r. 1920 oceniano zniżkę wartości złota w osta-

tnich czasach na 40% wartości przedwojennej (Bruns). Oprócz obniżenia się wartości pieniędzy wpłynęły na wzrost cen szczególnie środków żywności i płacy rozmaite inne czynniki, jak naturalna tendencja cen zboża i renty gruntowej do wzrostu z rozwojem ekonomicznym, wyrobienie się wymogów stanu wśród niższych warstw społecznych, rozgałęzienie systemu ceł i podatków konsumcyjnych, w krajach eksportowych rozwój sieci kolei żelaznych niemniej też krzewienie się gospodarstwa pieniężnego w miejsce naturalnego. Państwo i samorząd muszą dzisiaj z powodu obniżenia się siły nabywczej pieniędzy co najmniej dwa razy tyle więcej łożyć w pieniądzach na zapewnienie sobie takiej samej ilości usług i wytworów, jak w drugiej połowie XIX. wieku.

c) Waluta papierowa wpływa na ceny, płace i wszystkie wydatki skarbowe w kierunku zwyżkowym w miarę wzrostu zniżkowej tendencji kursów pieniądza papierowego. Zrazu wpływ ten nie jest tak jaskrawym, ponieważ siła nabywcza waluty papierowej w kraju utrzymuje się dłużej, mimo spadku kursów giełdowych i zagranicznych. Stopniowo jednak kursy te oddziaływają także na rynki krajowe i wywołują dalszy wzrost wydatków skarbowych. W czasie wojny światowej równocześnie działały na wzrost wydatków: zniżka wartości kruszców i zniżka wartości pieniędzy papierowych. W krajach z dobrą walutą, n. p. w Ameryce Północnej, w W. Brytanji, wzrost cen po wojnie (w r. 1919) był dwukrotny, w krajach z lichą walutą, n. p. w Niemczech, już wtedy był sześciokrotny i rósł po wojnie w ciągłej progresji do cyfr miljonowych i biljonowych. W Polsce w lutym r. 1919 było w obiegu 1630 miljonów marek polskich w banknotach o wartości giełdowej 42%, czyli około 700 miljonów marek złotych wartości. Z końcem kwietnia r. 1920 obieg wynosił 16 miljardów marek wartości giełdowej 362 miljonów marek złotych. W lutym r. 1921 w obiegu było 60 miljardów marek polskich wartości 300 miljonów marek złotych, w czasie zaś likwidacji Krajowej Kasy Pożyczkowej w maju 1924 r. obieg banknotów wynosił 453 tryljonów marek polskich wartości około 200 miljonów marek złotych. Tak mimo niezmiernego wzrostu emisji pieniędzy papierowych ogólna wartość ich zwykła spadać w jeszcze szybszym stopniu i stwarza ostatecznie beznadziejny stan skarbowości państwowej.

d) Wzrost ludności wywołuje naturalny wzrost wydatków na publiczne potrzeby ludności, albowiem niezależnie od innych przyczyn zwiększają się wydatki skarbowe na utrzymanie bezpieczeństwa, na zarząd, oświatę, sądownictwo, więzienia itd., chociażby nawet zakres potrzeb skarbowych nie doznał istotnego zwiększenia.

e) Wzrost wydatków skarbowych jest w części wynikiem zmian w organizacji państwowej, mianowicie przyjęcia przez państwo i samorząd dawniejszych funkcji administracyjnych i sądowych władzy patrymonialnej, szczególnie po zniesieniu stosunków poddańczych. Wydatki ciał samorządowych w nowszych czasach wzrastają niekiedy także z powodu przesunięcia pewnych zadań publicznych przez państwo na samorząd.

f) Nakoniec i dzisiaj jednakowa suma wydatków pieniężnych w rozmaitych krajach nie jest jeszcze miarą jednakowej sumy potrzeb, ponieważ wartość pieniądza jest różną w rozmaitych państwach, a nawet miejscowościach. Ta sama ilość potrzeb skarbowych może być w jednych państwach zaspokojoną mniejszą sumą wydatków, niż w drugich. W Polsce wskutek wzmagającej się drożyzny państwo zmuszone było podwyższyć płace urzędnikom, służbie i robotnikom. Z tego powodu wzrosły w 1924 r. wydatki państwowe niemal o 200 miljonów złotych rocznie, nie przyniosły jednak stanowczego polepszenia bytu tej warstwie. We Francji przed wojną wydatki wynosiły 5 miljardów franków, na rok 1925 są przewidywane w sumie 35 miliardów czyli siedmiokrotnie wyższej. Mimo to ekonomista Rist w rozprawie o budżecie na r. 1925 i kredycie Francji (Revue d'économ. polit.) dochodzi do wniosku, że ciężary podatkowe we Francji w okresie 1910—24 zwiększyły się realnie tylko o 55%, ponieważ wartość złota spadła po wojnie najmniej o 25%, a nadto franki dzisiejsze (papierowe) nie dosięgają 30% wartości franków złotych.

Na podstawie więc samych tylko dat statystycznych nie można jeszcze wnioskować o rzeczywistym wzroście wydatków i potrzeb skarbowych.

IV. PRZYCZYNY WZROSTU POTRZEB I WYDATKÓW SKARBOWYCH.

Wzrost potrzeb i wydatków skarbowych w XIX. i XX. stuleciu przypisać należy głównie czterem przyczynom, a mianowicie:

1. Najważniejszą przyczyną owego wzrostu są liczne i bardzo kosztowne wojny, oraz t. zw. zbrojny pokój, odznaczający się ciągłą obawą o naruszenie pokoju i gotowaniem się do wojny. Wojny państw europejskich przeciw rewolucji francuskiej, dalej wojny napoleońskie, późniejsze rewolucje wewnętrzne, dalej wojna krymska, włoska, austryjacko-pruska, niemiecko-francuska, rosyjsko-turecka, wojna rosyjsko-japońska, pozostawiły trwałe ślady w budżetach państw europejskich, szczególnie w stałych długach publicznych. Bez porównania większe i trwalsze ślady w budżetach państw całego świata pozostawiła wielka wojna światowa z r. 1914—18. W XIX. wieku wojny przysporzyły państwom interesowanym kosztów w sumie okrągłej około 55 miljardów franków! Koszta te jednak są drobnostką wobec kosztów i ofiar poniesionych w wojnie światowej. Ekonomista amerykański Edwin Seligman szacował w grudniu r. 1919 koszta wojenne samych państw wojujących w sumie 232 miljardów dolarów czyli około 1.2 tryljona złotych, nie licząc kosztów późniejszych, narosłych odsetek, kosztów odbudowy i innych. Prof. Bogart w tym samym czasie szacował koszta bezpośrednie wojny na 186 miljardów, pośrednie na 152 miljardów, razem 338 miljardów dolarów. W pierwszym roku po wojnie (1919) budżet Francji wykazywał wydatki w sumie 49 miljardów franków, w tem na cele wojskowe i związane z wojną 36 miljardów, na długi 8 miljardów, na inne cele 5 miljardów franków.

Drugą przyczyną, będącą w ścisłym związku z poprzednią, tudzież z całym nowszym systemem skarbowości, jest wzrost długów skarbowych i wydatków na ich oprocentowanie. — Długi skarbowe samych państw europejskich, nie licząc długów ciał samorządowych, wynosiły już przed wojną światową sumę przeszło 200 miljardów złotych. Wynikły one głównie z nadzwyczajnych potrzeb wojennych, oraz z niedoborów bieżących. Tylko niektóre z nich były zaciągnięte na cele bezpośrednio wytwórcze, t. zw. inwestycyjne, szczególnie na budowę i zakupno kolei że-

laznych. Przymusowe położenie, w jakiem państwo zazwyczaj bywa w chwili starania się o pożyczkę, wpływa na niekorzystne warunki pożyczki. Zaciągano więc często długi po bardzo niskim kursie wydanych obligacji, lub wygórowanej stopie procentowej. Po wojnie światowej długi państwowe wzrosły do sum podobnych, jak koszta wojenne. Zaraz po wojnie w r. 1919 Biuro statystyczne w Waszyngtonie szacowało długi wszystkich państw w świecie w sumie 242 miljardów dolarów, suma te jednak od tego czasu znacznie wzrosła, o ile pewne państwa nie zgłosiły bankructwa (Rosja, Austrja, częściowo Niemcy). Tylko Ameryka Północna i W. Brytanja pokrywały część wydatków wojennych z podatków i umarzają stopniowo swe długi. W Ameryce Północnej długi państwowe wynosiły w r. 1916 na głowę 10 dolarów, w r. 1919 już 233 dolarów. Długi Ameryki Północnej wynosiły w r. 1923 jeszcze 23 miljardów dolarów, długi W. Brytanji blisko 40 miljardów dolarów. We Francji i w innych krajach zniszczonych przez wojnę długi ciągle rosną wskutek kosztów odbudowy, wzrastających odsetek i częściowej niewypłacalności Niemiec. Wydatki na długi obciążają dzisiaj budżety państw europejskich nierównie silniej, aniżeli wydatki na cele wojskowe; dlatego sprawa spłaty długów i odszkodowań jest dla niektórych państw, jak Francji i Belgji, najdonioślejszą sprawą skarbową. Wedle uchwał konferencji paryskiej z końca stycznia 1921 Niemcy miały zapłacić tytułem odszkodowań w 42 latach ogółem 11.300 miljonów funtów czyli 285 miljardów franków złotych, ale w planie Davesa, przyjętym w r. 1924, nastąpiła niestosunkowa redukcja tej sumy.

3) Trzecią przyczyną jest istotny wzrost potrzeb państwa nowożytnego, którego zadania wobec społeczeństwa są liczniejsze, szersze i nieskończone. Wydatki skarbowe na administrację i sądownictwo urosły naraz i szybko wskutek uchylenia ustroju patrymonjalnego, na oświatę, wskutek rozszerzenia działalności państwowej i orzeczenia powszechnego obowiązku szkolnego, na gospodarstwo i ubezpieczenie społeczne wskutek nowoczesnego rozwoju ekonomicznego i nowych zadań państwowych na polu ekonomicznem i socjalnem. Do rozwinięcia działalności państwowej na tem polu przyczynia się niewątpliwie wpływ warstw niższych na rządy w państwie demokratycznem i ogólne dążenie do poprawy społecznych stosunków zapomocą

państwa. Potrzeby skarbowe na wszystkich polach działalności państwa okazują stałe dążenie do wzrostu i jedynie ze względu na ochronę ekonomicznych sił ludności nie mogą być w całości zaspokojone.

4) Nakoniec silną tendencję do wzrostu mają nietylko wydatki państwowe, ale także wydatki ciał samorządowych.

V. WYDATKI PAŃSTWA A CIAŁ SAMORZĄDOWYCH.

Wydatkami państwowymi w przeciwstawieniu do wydatków samorządu nazywamy nietylko wydatki samego państwa, ale i związków państwowych. Państwo bowiem nie związane z innemi stałym, organicznym związkiem, spełnia wszystkie swe zadania i łoży wydatki we własnym zakresie; państwo zaś przenoszące część swoich zadań na związek państwowy wespół z państwem innem lub innemi, oddaje tem samem część dochodów swoich do rozporządzenia owemu związkowi.

Państwa związkowe mają własne odrębne gospodarstwo, celem trwałego zaspokojenia wspólnych potrzeb skarbowych. Zakres tego gospodarstwa zależy przedewszystkiem od zakresu owych spraw wspólnych. W trzech państwach związkowych, mianowicie w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, w Szwajcarji i w państwie niemieckiem, należą do spraw wspólnych przedewszystkiem sprawy wojskowe, zagraniczne, polityka handlowa i cłowa, system monetarny, poczty i telegrafy, najwyższe sądownictwo i długi związkowe. Jak w uwagach wstępnych wykazaliśmy, potrzeby związkowe są zabezpieczone samoistnymi dochodami, niekiedy za przyczynieniem się poszczególnych państw zapomocą t. zw. dodatków matrykularnych, które przed wojną były stosowane w Niemczech, a zasadniczo są dopuszczone także w Szwajcarji.

Obok wydatków państwowych wydatki skarbowe obejmują także wydatki ciał samorządowych. Samorząd terytorjalny i gminny, wybujały w średniowiecznem państwie patrymonalnem niekiedy do znaczenia udzielnej władzy państwowej, a znowu zbyt ścieśniony i przygnębiony w późniejszych państwach absolutnych, znalazł w nowożytnem państwie demokratycznem grunt sposobny do nowego rozwoju. Wraz ze wzmocnieniem się praw samorządu i rozszerzeniem jego działalności, rozwijała się także jego skarbo-

wość Pobudką do tego rozwoju stała się w naszem stuleciu także przewaga militaryzmu w gospodarstwie państwa i zaniedbywanie wskutek tego przez państwo nowych, szerokich zadań cywilizacyjnych i ekonomiczno-społecznych. Samo państwo poczyniło celem ulżenia sobie ciężarów ważne ustępstwa samorządowi, szczególnie na polu dobroczynności publicznej, komunikacji drogowej, szpitalnictwa, oświaty ludowej, przenosząc równocześnie na samorząd także wydatki, nieustannie rosnące, z tem posłannictwem ściśle połączone. Nakoniec ogólny postęp ekonomiczno-społeczny i cywilizacyjny stwarza, szczególnie w miastach, coraz to nowe potrzeby i wymogi publiczne, rodzi jakby „wymogi stanu" dla samorządu miejskiego na polu lokalnej komunikacji, bezpieczeństwa, oświaty, służby zdrowia, polityki socjalnej, zaopatrzenia ubogich itp., przez co rozszerza coraz bardziej gospodarstwo i wydatki autonomiczne.

W porównaniu z wydatkami państwa przedstawiają dotychczas ogólne wydatki samorządu mniejsze, ale już bardzo znaczne sumy. Stosunek ten po wojnie światowej zmienił się w Europie na niekorzyść samorządu, ponieważ wydatki państwowe zwiększyły się kilkakrotnie. Przed wojną w Wielkiej Brytanji wydatki samorządu dobiegały sumy wydatków państwa, w Austrji, Francji i Włoszech wynosiły około 30%, w Prusiech około 35% budżetu państwowego b r u t t o.[1]) Natomiast w Ameryce Północnej i w Japonji wydatki samorządowe dorównują sumie wydatków państwowych. Znaczenie wydatków samorządu w skarbowości okazuje się w świetle właściwem dopiero przy porównaniu ich z analogicznymi wydatkami państwa, a zatem po wyłączeniu z budżetu państwowego wydatków ściśle państwowych na sprawy zagraniczne i obronę kraju, na długi państwowe i odbudowę Nawet

[1]) W r 1913 wydatki państwowe Francji wynosiły 5.250 miljonów fr., wydatki departamentów i gmin 1,653 miljonów (R B o n n a r d: „Les finances locales et la réforme des impôts locaux", Paris 1921). W Ameryce Północnej wydatki państwa związkowego w r 1921 wynosiły 4.667 miljonów dolarow, wydatki stanów 1.009 miljonów, zaś miast i gmin wiejskich 2.784 miljonow dolarów, ogółem wszystkie wydatki publiczne 8.460 miljonów dolarów (J e n s e n j w. str 39) W Japonji wydatki państwa w r. 1924 wynosiły 1 376 miljonów jenów, wydatki samorządowe zaś prefektur, miast i gmin wiejskich w r. 1922/3 ogółem 1.101 miljonów jenów (Statesman for. 1924)

w centralistycznej Francji, po potrąceniu tych wydatków przed wojną światową budżet państwa zbliżał się do sumy budżetu samorządu.

Pośród wydatków samorządu pierwsze miejsce zajmują wydatki g m i n n e. Z ogólniejszych zadań publicznych należy do własnego zakresu gminy przedewszystkiem opieka nad ubogimi, policja bezpieczeństwa i szkolnictwo ludowe. Nadto gminy czuwać muszą nad lokalnemi potrzebami komunikacji, służby zdrowia, bezpieczeństwa, oświetlenia, dalej sprawować policję targową i ogniową. W miastach, szczególnie stołecznych, potrzeby te odpowiadają dzisiejszej stopie życia i wymogów stanu zamożniejszej ludności miejskiej, są więc znacznie szersze i obejmują także popieranie sztuk i nauk, urządzanie wodociągów, wygodnych i trwałych bruków, staranne czyszczenie i oświetlanie ulic, pomnikowe budynki publiczne, zakładanie plantacji i ogrodów publicznych dla zdrowia i przyjemności mieszkańców. Z rozwojem kwestji socjalnej wzmagają się także społeczne zadania miast na polu dobroczynności publicznej, złagodzenia kwestji mieszkań, zaopatrzenia mieszkańców w dobre i tanie produkty, ułatwienie im zarobku itd. Obok wydatków własnych ponoszą gminy znaczne ciężary przez przyczynianie się do właściwych zadań państwowych, dostarczaniem i utrzymywaniem budynków na wyższe szkoły, dla wojska, kwaterunkiem wojska, niemniej przez wykonywanie funkcji poruczonych, n. p. przeprowadzenie wyborów, pobieranie podatków, spisy ludności, badania statystyczne i rozmaite dochodzenia. Takie przesuwanie zadań państwowych na gminy przyczynia się do znacznego zwiększenia ciężarów lokalnych, szczególnie w krajach i okolicach biedniejszych.

Wprawdzie także ludność wielkich miast z ogólnym rozwojem ekonomicznym wzrasta szybko wskutek napływu mieszkańców z całego kraju i z zagranicy, jednakowoż wydatki publiczne miast rosną w znacznie silniejszym postępie. Z tego powodu zwiększają się szybko w miastach ciężary publiczne, oraz długi, zaciągane na inwestycje miejskie. W ostatnich dziesiątkach lat rozwinęła się nadzwyczaj szybko skarbowość w miastach amerykańskich. Dzięki dokładnej statystyce urzędowej amerykańskiej, ogłaszanej w rocznikach ministerstwa (Statistical Abstract) znamy dokładne daty budżetu, majątku i długów tych miast. Na czele stoją: New-York

(w r. 1919 budżet 274 miljonów dolarów, dług 1.015 miljonów dol.), Chicago (budżet 144 milj. dol.). Największe miasto w świecie Londyn miało w r. 1923/4 wydatki w sumie niespełna 20 miljonów funtów, nie dochodzące do 100 miljonów dolarów. Dług Londynu w r. 1921 wynosił 110 miljonów Ł. (Statesman's Year Book). Budżet Paryża przekroczył w r. 1921 miljard franków. Budżet Warszawy na r. 1925 wynosi ogołem niespełna 80 miljonów złotych, w tem wydatki nadzwyczajne 21 miljonów złotych.[1])

Wydatki ciał autonomicznych wyższego rzędu, pośrednich między państwem a gminami, są wskutek swego ogólniejszego znaczenia bardziej zbliżone do wydatków państwa. Mają one na celu bądź przyczynienie się do wydatków gminnych na potrzeby ogolniejsze w jej obrębie, n. p. na szkolnictwo ludowe i zawodowe, służbę zdrowia, opiekę nad ubogimi, bądź poparcie analogicznych usiłowań państwa w danym kraju czy prowincji, bądź też we własnym samoistnym zakresie pomoc dla kultury krajowej, tworzenie i utrzymywanie środków i zakładów komunikacyjnych krajowych, mianowicie także lokalnych kolei żelaznych i żeglugi parowej, dalej zakładów szkolnych, szczególnie zawodowych szkół rolniczych, przemysłowych i handlowych, zakładów kredytowych publicznych, szpitali, zakładów dobroczynnych itp. Takiemi pośredniemi ciałami autonomicznemi są przedewszystkiem kraje, prowincje, hrabstwa, departamenty, niemniej okręgi i powiaty. W miarę wzrostu centralizacji państwowej w państwach związkowych w Ameryce i Niemczech schodzą poszczególne państwa i stany do rzędu krajow autonomicznych, ograniczonych w swojej autonomji podatkowej i w wydatkach publicznych. Dlatego wydatki krajów związkowych w stosunku do ludności są mniejsze, niż państwa związkowego.

VI. ZASADY OGÓLNE DLA WYDATKÓW SKARBOWYCH.

Z naczelnych zasad skarbowych wypływają następujące zasady dla wydatków skarbowych:

1) Zasada g o s p o d a r n o ś c i w szafowaniu funduszami skarbowymi. Zasada ta wymaga najpierw gospodarnego urządze-

[1]) Finanse innych miast polskich przedstawił E S t r a s b u r g e r: „Gospodarka naszych wielkich miast"; por tez moją rozprawę z r 1900: „Finanse miasta Lwowa"

nia systemu skarbowego, zachowania równowagi wydatków z dochodami, utrzymania słusznej i stosownej miary i odpowiedniego stosunku pomiędzy poszczególnymi wydatkami skarbowymi. Powtóre zniewala taż zasada zarząd skarbowy do rozsądnej o s z c z ę d n o ś c i, czyli ograniczania wydatków, tak w kosztach skarbowych, czyli w kosztach gromadzenia i zarządu przychodów skarbowych, jak w wydatkach na cele państwowe i autonomiczne. Zasadniczo nie ma tu różnicy między gospodarstwem publicznem a prywatnem, które również obowiązane jest do szczędzenia, tak w gospodarstwie zarobkowem, jak i domowem. Marnotrawstwo skarbowe jest zawsze szkodliwe, bez względu na to, czy jest bezwzględne, t. j. narusza równowagę skarbową, czy też tylko względne, t. j. objawia się w jednostronnem przecenianiu pewnych zadań państwowych z uszczerbkiem dla innych i dla całości. Nawet t. zw. zbytek artystyczny, najmniej szkodliwa forma zbytku prywatnego, objawiający się w dzisiejszem gospodarstwie publicznem szczególnie na polu budownictwa, nie jest uzasadniony, jeżeli dochody skarbowe płyną od niezamożnych warstw społecznych z ujmą dla ich potrzeb niezbędnych. Nie odpowiada to bowiem ani idei sprawiedliwości, ani interesom gospodarstwa społecznego, szerzyć wśród społeczeństwa szlachetne poczucie artystycznego piękna kosztem niezbędnych potrzeb fizycznych i moralnych najuboższej warstwy ludności.

W czasach panowania systemu merkantylnego rozpowszechnioną była w państwach absolutnych błędna opinja, jakoby wydatki skarbowe były zawsze użyteczne i uzasadnione, albowiem przyspaizają pieniędzy obiegowi i popierają produkcję ogólną. Ze stanowiska takiej teorji możnaby nawet marnotrawstwo skarbowe usprawiedliwić; jakoż dotychczas spotkać się można z powierzchownymi poglądami fiskalnymi, że państwo w wydatkach oddaje społeczeństwu wszystko, co mu w podatkach zabiera. Opinja taka miała dawniej pewne pozory słuszności, dopóki stałe podatki rzadkiem były zjawiskiem i skarbowość opierała się na dochodach z majątku skarbowego: wówczas bowiem nie była faktycznie zwróconą przeciw interesom opodatkowanych obywateli, lecz przeciw niepotrzebnemu gromadzeniu skarbów wojennych z dochodów państwa, miasto wytwórczego ich użycia. Popierała zaś taką opinję przesada, z jaką merkantyliści podno-

sili znaczenie pieniędzy i wpływ obiegu pieniężnego. Odkąd atoli skarbowość spoczęła głównie na podatkach, a tem samem uszczuplać poczęła dochód obywateli, odtąd jest jawnem, że wydatki skarbowe ograniczają dochody i potrzeby indywidualne, marnotrawstwo skarbowe zatem ogranicza niesłusznie konsumcję i produkcję społeczną.

Jak powyższa opinja, tak samo błędną jest przeciwna jej teorja, często głoszona w literaturze skarbowej, jakoby tylko wytwórcze wydatki skarbowe były uzasadnione. Teorja ta jest następstwem jednostronnego traktowania kwestji skarbowych wyłącznie z ekonomicznego stanowiska. Znaczenie praktyczne tej teorji zresztą było i jest rozmaite wedle tego, co rozumie się przez „wytwory“ i wydatki „wytwórcze“. Kto zalicza do wytworów za przykładem fizjokratów, Adama Smitha i ekonomistów angielskich, tylko rzeczy materjalne, dla niego byłyby wszelkie wydatki skarbowe na cele nie materjalne, „niewytwórczemi“. Francuzi rozszerzyli pojęcie wytworow także na usługi i siły osobiste, a ekonomiści niemieccy nazywają wytworami nawet t. zw. „stosunki“, prawa, państwo i urządzenia państwowe, sądownictwo, pokój i t. d. Wskutek tego uważają niektórzy pisarze „reprodukcyjność“ wydatków skarbowych jako naczelną dla nich zasadę. Wszelako takie rozumowanie jest chybione, ponieważ zapoznaje istotę państwa i wymogi zasad skarbowych. Państwo nie jest wcale ekonomicznym wytworem i ma liczne zadania idealne, często nie mające związku z ekonomiczną wytwórczością. O wydatkach skarbowych zatem stanowi posłannictwo państwa i innych ciał publicznych, a nie „reprodukcyjność“ wydatków, w jakiemkolwiek branoby ten wyraz znaczeniu. Wprawdzie nie ulega wątpliwości, że także wydatki skarbowe bezpośrednio nie wytwórcze, n. p. na wojsko i utrzymanie pokoju, na sądownictwo, oświatę, administrację, przyczyniają się do ogólnego dobrobytu i rozwoju ekonomicznego, ale rozwój ten, ta pośrednia „wytwórczość“ owych wydatków, nie jest wcale ich uzasadnieniem, ani miarą; ludność bowiem zorganizowana w państwie ma także idealne dobra i cele, wymagające od państwa ochrony i poparcia, bez względu na łączące się z niemi materjalne korzyści. Słowem interesy ekonomiczno-społeczne nie są jedyną podstawą i uza-

sadnieniem wydatków publicznych, bo obok zadań ekonomicznych ma państwo inne, liczne i doniosłe cele.

Ogólne posłannictwo państwa nakazuje zasadę gospodarności w wydatkach skarbowych w zastosowaniu praktycznem z wyższego pojmować stanowiska, różnego od ciasnych egoistycznych pobudek prywatnych. Z tego powodu:

a) Przy zakupnie lub zamawianiu rzeczy materjalnych powinno państwo postępować oszczędnie, unikać wszelkiej rozrzutności, ale nie może pomijać i lekceważyć ogólnych interesów ekonomiczno-społecznych kraju. Gdzie mianowicie państwo z przyczyn ogólnych ekonomicznych i społecznych nie obejmuje produkcji we własną rękę, tam może i powinno zapewnić sobie korzyści, jakie mu nastręcza system wolnej konkurencji. Jako wielki, hurtowny nabywca wielu towarów, n. p. środków żywności i innych potrzeb dla wojska i zakładów skarbowych, materjałów budowlanych i wytworów pomocniczych dla budowy i utrzymania gmachów publicznych, wagonów, szyn, narzędzi itp., państwo może zapewnić sobie wszystkie te wytwory w potrzebnej ilości i jakości, oraz stosunkowo taniej, w drodze konkursu i ofert publicznych. Jednakowoż interes ogólny wymaga, aby potrzeby te były wedle możności zaspakajane z produkcji swojskiej; przemawiają za tem najpierw wyższe względy państwowe, celem ścieśnienia węzłów łączących państwo z narodem wspólnością interesów wzajemnych, powtóre względy ekonomiczne i skarbowe, ponieważ wielkie wydatki skarbowe przyczyniają się do wzmocnienia i rozszerzenia własnej produkcji społecznej, wpływają w następstwie także na korzystny bilans handlowy, na ożywienie obiegu pieniężnego i podnoszą siłę podatkową własnego społeczeństwa. Jeżeli zatem produkcja swojska ma warunki rozwoju i dostarczyć może państwu towarów w potrzebnej ilości i jakości, powinno państwo nawet kosztem pewnych ofiar pieniężnych dać jej pierwszeństwo przed obcą konkurencją. Wśród producentów swojskich znowu zasługują przedewszystkiem na uwzględnienie wobec dzisiejszej przewagi wielkiej, przedsiębiorczej produkcji, raczej producenci drobni, samoistni, jeżeli tylko dają państwu rękojmię, że zarówno pod względem jakości, jak i punktualności swych robót, potrzebom skarbowym w zupełności zadość uczynić mogą.

W tym celu samo państwo może dać pobudkę do tworzenia stowarzyszeń rolników, rzemieślników, przemysłowców, które, swym kapitałem, organizacją i odpowiedzialnością, zrównoważyć mogą korzyści państwa przy zamówieniach hurtowych u przedsiębiorców fabrycznych i akordantów. W ten sposób gospodarstwo skarbowe może potężnie wesprzeć pożądaną w kraju organizację produkcji i przyczynić się do złagodzenia nowoczesnych wadliwości s o c j a l n y c h, nie narażają wcale swych interesów własnych, które doznają raczej trwałej ochrony przez podniesienie siły ekonomicznej i podatkowej licznych zawodów pracujących.

b) Także u s ł u g i o s o b i s t e, niezbędne w każdem gospodarstwie publicznem, powinny być wynagradzane w sposób gospodarny, ale zgodny z naczelnemi zasadami skarbowemi. Służba publiczna ma w ogóle cechę dwojaką: z jednej strony ciężaru, obowiązku obywatelskiego, albowiem wymaga poświęcenia sił i pracy na rzecz państwa czy samorządu, z drugiej jednak strony prawa publicznego, albowiem przelewa na organa publiczne bezpośrednio lub pośrednio cząstkę władzy rządowej. Dla tej dwojakiej cechy usług publicznych ciała publiczne mogą w całości lub w części opierać się na usługach obywatelskich darmych, t. zw. honorowych, ponieważ obywatele zamożniejsi, ekonomicznie nie zależni, częścią z poczucia patrjotycznego, częścią zaś zachęceni ową cząstką władzy, połączonej z funkcjami publicznemi, gotowi są pełnić je bez wynagrodzenia. Podobna organizacja służby publicznej jednak pozbawia państwo możności użycia wielu sił potrzebnych i uzdolnionych, nie uposażonych w dostateczny własny majątek, jest więc już ze stanowiska interesów skarbowych niepożądaną; a zgoła jest ona niesłuszną w dzisiejszem państwie demokratycznem, albowiem pozbawia niezamożny ogół prawa stałego udziału w rządach i funkcjach publicznych. W ogólności więc system urzędów honorowych sprzeciwia się zarówno interesom publicznym, jak idei demokratycznej: państwo i inne ciała publiczne powinny zapewnić swym sługom i pracownikom odpowiednie w y n a g r o d z e n i e, zgodne z ich potrzebami i swemi zadaniami. Wysokość płacy powinna być unormowaną w sposób gospodarny, oszczędny, wszelako bez ujmy dla potrzeb i etycznego posłannictwa państwa. Z jednej strony płaca ta zależy od kon-

junktury i jest nieraz z konieczności wygórowaną, jeżeli państwo potrzebuje wyjątkowych pracowników technicznych lub umysłowych, których z powodu panującego za nimi znacznego popytu nie może sobie taniej zapewnić. Wszelako unikać należy wszelkich t. zw. „synekur", t. j. urzędów zbędnych, powierzanych często ludziom zasłużonym, ale już nieudolnym. Ludzie zasłużeni bowiem powinni mieć byt zabezpieczony bez uszczerbku dla skutecznego wypełnienia funkcji publicznych. W ogólności płaca urzędników i sług publicznych stosować się musi do panujących w kraju stosunków i konjunktury, i już dlatego nie może być równą, lecz raczej musi być nierówną, różną w rozmaitych zawodach i na rozmaitych stopniach urzędniczej hierarchji. Z drugiej strony nie sama tylko konkurencja na polu usług osobistych i płac powinna być podstawą i miarą płac publicznych. Państwo bowiem z natury swej powinno dążyć do ustalenia pokoju społecznego na zasadach etycznych i w pierwszym rzędzie samo w własnem swem gospodarstwie zasady te zastosować musi. Ztąd też normując płacę dla urzędników państwo nie może zejść poniżej owego minimum niezbędnych potrzeb, jakie się każdemu pracownikowi ze stanowiska etycznego słusznie należy. Wyzyskiwanie zawisłej pracy na wzór niesumiennych przedsiębiorców byłoby negacją szczytnej idei i wyższych zadań państwowych. Płaca publiczna zatem powinna co najmniej odpowiadać „wymogom stanu", w danym zawodzie, starczyć na przyzwoite utrzymanie urzędnika i jego rodziny, zapewnić mu nadto amortyzację wyłożonych kosztów na swe zawodowe wykształcenie, oraz jemu i rodzinie znośny byt na wypadek utraty zdolności do pracy lub śmierci, w formie emerytury z funduszów publicznych lub ubezpieczenia w zakładzie asekuracyjnym. Zresztą tylko słuszna i dostateczna płaca daje społeczeństwu rękojmię, że funkcje publiczne spoczywają w rękach uzdolnionych i powołanych, a naczelnym organom rządowym daje możność dobierania do służby publicznej odpowiednich pracowników i żądania od nich całkowitego oddania się obowiązkom swego zawodu.

Po wielkiej wojnie światowej objawiła się wszędzie dążność do oszczędności w wydatkach publicznych, aby sprostać niezmiernym potrzebom wywołanym przez wojnę i nieznane dotychczas w takich rozmiarach odłużenie, a zarazem poskromić

skłonności do rozrzutności, jaka w wydatkach publicznych panowała powszechnie w czasie wojny. Za przykładem Anglji powołano w tym celu osobnych komisarzy oszczędnościowych i komisje, celem ograniczenia wydatków osobowych i rzeczowych. Wszędzie okazałą się niezbędną redukcja funkcjonarjuszów publicznych, ponieważ ich ilość wzrosła niestosunkowo z powodu przyjęcia na czas wojny nowych sił i zgłoszenia się po wojnie do służby dawnych pracownikow. Redukcje takie muszą być przeprowadzane w sposób oględny, aby nie tworzyć bezrobotnych proletarjuszów, spadających całym ciężarem na społeczeństwo; dlatego w miarę możności należy podjąć i popierać takie inwestycje, które mogłyby zapewnić produkcyjne zużytkowanie zbędnych sił, n. p. budowę nowych linji kolejowych, dróg i kanałów, regulacji rzek, naprawy budynków publicznych. Także w Polsce stworzono instytucję nadzwyczajnego komisarza oszczędnościowego (rozp. Prezydenta Rzeczp. z 28 stycznia 1924) przy prezesie Rady ministrów celem przeprowadzenia przy pomocy Państwowej Rady oszczędnościowej koniecznych oszczędności w administracji państwowej i zakładow państwowych, jak również celem ich reorganizacji i uproszczenia urzędowania.

W W. Brytanji dzięki akcji oszczędnościowej wydatki na cywilną administrację corocznie się zmniejszają: w r. 1923/24 wynosiły 75 miljonów L, na r. 1924/25 zaś preliminowano 51.7 miljonów Ł.

c) Nakoniec także oszczędność przy wypłatach pieniężnych z tytułu rozmaitych zobowiązań skarbowych dopuszczoną jest tylko w ramach naczelnych zasad państwowych i ekonomicznych. Już przy zaciąganiu zobowiązań liczyć się państwo powinno z możnością trwałego ich dotrzymania. W interesie ogólnym, narodowym, tudzież swojskiej produkcji i kapitalizacji, niemniej korzystnego bilansu płatniczego i niezależności skarbu od zagranicy leży, aby długi wedle możności u własnych obywateli i w samym kraju były zaciągane i procenty od nich płacone w kraju zostawały. Wszelako zasada ta nie jest bezwzględną, albowiem nickiedy wymaga interes ekonomiczny kraju, aby państwo nie nadwerężało kapitałów swojskich, niezbędnych dla produkcji w kraju i raczej zwróciło się do kapitalistów zagranicznych o kredyt. Formy długów publicznych powinny popierać rzetelną ka-

pitalizację, nie podsycać spekulacyjnych interesów i gry losowej. Z korzystniejszych warunków kredytowych, z możności obniżenia wypłat pieniężnych, powinno państwo skwapliwie korzystać, bez pokrzywdzenia jednak praw przyznanych swym wierzycielom. W tym celu mianowicie dogodnym sposobem zmniejszenia wydatków na długi jest konwersja czyli spłata długów uciążliwych przez zaciąganie pożyczek niżej oprocentowanych, jeżeli konjunktura kredytowa sprzyja takiej operacji finansowej. Rodzajem długu skarbowego są w dzisiejszem gospodarstwie skarbowem także emerytury, wypłacane wysłużonym urzędnikom i sługom publicznym, tudzież ich rodzinom. Są one uzupełnieniem niedostatecznej płacy faktycznej, niejako dopłatą do płacy dawniejszej, odroczoną na przyszłość. W interesie prawidłowej gospodarki mogłoby państwo już w czasie czynnej służby swych urzędników odłożyć pewną cząstkę należnej im płacy do funduszu pensyjnego lub zakładu ubezpieczeń i w ten sposób zabezpieczyć im z góry utrzymanie na czas niezdolności do pracy.

2) Wydatki skarbowe powinny zachować stosowną miarę w stosunku do dochodu społecznego. W gospodarstwie skarbowem panować winna równowaga między wydatkami i dochodami skarbowymi, ale wedle możności dochody stosują się do potrzeb i wydatków. Funduszem trwałym, służącym na pokrycie potrzeb prywatnych i publicznych, jest dochód społeczny. Wydatki skarbowe zatem mogą zabierać tylko pewną część czystego dochodu społecznego, nie naruszającą ani niezbędnego utrzymania ludności ani możności wzrostu dochodu społecznego w drodze dalszej kapitalizacji. Pewnej stałej miary procentowej, jaką projektowali już ekonomiści i kameraliści XVIII. wieku, oznaczyć tu niepodobna: zależeć ona bowiem musi najpierw od zamożności kraju, od wysokosci dochodu społecznego, a zwłaszcza dochodów wolnych, powtóre zaś od zakresu zadań, jakie gospodarstwo skarbowe wypełnia, od sumy i rodzaju potrzeb niezbędnych i zbędnych, jakie zaspokaja, wyręczając i zwalniając pod tym względem od wydatków samych obywateli. W chwilach krytycznych dla państwa, gdy jego byt i rozwój społeczeństwa jest zagrożony, cała niniejsza zasada musi pozostać w zawieszeniu, dopóki nie powrócą prawidłowe, pokojowe stosunki.

3) Rozdział wydatków skarbowych na poszczególne ziemie i zadania powinien uwzględnić potrzebę i prawo wszystkich części składowych państwa i wszystkich gałęzi administracji publicznej do jednakowego rozwoju. Wprawdzie w każdem państwie naczelne władze cywilne i wojskowe oraz ogólne zakłady państwowe muszą być do pewnego stopnia scentralizowane, co wywołuje konieczną centralizację wielu wydatków skarbowych w miastach stołecznych. Po za tą niezbędną centralizacją jednak sprawiedliwość wymaga odpowiedniej decentralizacji wydatków pod względem terytorjalnym i administracyjnym. Miarą tego rozdziału są interesy całości, a nie przychody, płynące z poszczególnych krajów lub od rozmaitych klas społecznych. W gospodarstwie skarbowem bowiem nie rozstrzyga o dochodach i wydatkach prywatna zasada wymiany usług, ale idea organicznej jedności i wspólności interesów wszystkich składników państwa. Tu ma państwo także obszerne i wdzięczne pole do zastosowania zdrowej i racjonalnej polityki socjalnej.

VII. PODZIAŁ WYDATKÓW SKARBOWYCH.

Wydatki skarbowe dzielić można z romaitego stanowiska. W szczególności znamy już podział na:

a) Wydatki państwa i ciał samorządowych, wedle tego, czy podmiotem gospodarstwa jest państwo lub związek państwowy, czy też publiczny związek autonomiczny. Podział ten musi być uwzględniony, jeżeli chcemy mieć pogląd na całość wydatków skarbowych wogóle i na poszczególne cele publiczne. Pod tym względem ułądzą częstokroć porównawcze zestawienia statystyczne wydatków publicznych, albowiem w rozmaitych państwach zależnie od ustroju politycznego i rozwoju samorządu wydatki publiczne rozłożone są w rozmaitym stosunku między państwo i samorząd, mianowicie wydatki na oświatę i szkolnictwo, na szpitalnictwo, na dobroczynność publiczną, komunikację. Jeżeli więc n. p. budżet W. Brytanji z r. 1924/5 zawierał wydatek na cele wychowania publicznego w sumie 47.6 miljona funtów, to nie można ztąd utrzymywać, że takim jest cały wydatek tego państwa na oświatę, ponieważ obok tego wydatku związki samorządowe na te same cele wydały blisko 40 mi-

ljonów funtów, razem więc z państwem około 87 miljonów Ł., czyli około 2200 miljonów złotych.

b) Wydatki osobowe i rzeczowe wedle tego, czy wydatki są przeznaczone na wynagrodzenie urzędników, nauczycieli i sług publicznych, czy na koszta i usługi materjalne. Stosunek między wydatkami osobowemi a rzeczowemi zależy przedewszystkiem od natury danego zadania i usługi publicznej, ale także od więcej lub mniej sprawnej organizacji, pracowitości i gospodarności w systemie skarbowym. W ogólności słusznem jest dążenie, aby wydatki osobowe w administracji publicznej, a zwłaszcza w przedsiębiorstwach publicznych nie pochłaniały znacznej części wydatków ogólnych, aby w szczególności bez ujmy dla słusznego wynagrodzenia pracowników publicznych liczba ich nie przekraczała potrzebnej miary i racjonalna organizacja pracy zapewniała szybkie i tanie funkcjonowanie mechanizmu państwowego. W niektórych działach administracji publicznej, n. p. w szkolnictwie, sądownictwie, kontroli państwowej, w zarządzie skarbowości, wydatki osobowe z natury rzeczy muszą przeważać nad rzeczowemi, ponieważ praca i usługa państwa w tych dziedzinach polega na pracy osobistej, a wydatki rzeczowe na budynki i przedmioty pomocnicze mają znaczenie drugorzędne. Wedle budżetów Francji i Czechosłowacji na r. 1923, a Polski na r. 1924 wydatki osobowe[1]) na oświatę wynosiły w stosunku do ogólnego wydatku w tym dziale: w Polsce 85%, we Francji 87.5%, w Czechosłowacji 67%, na sadownictwo (i więzienia) w Polsce 71.3%, we Francji 62.2%, w Czechosłowacji 71.8%. Także w tych zakładach państwowych, które dla pełnienia swoich funkcji potrzebują wielu sił osobistych i nie zużywają wielu materjałów, n. p. w zakładzie poczt, telegrafów i telefonów, wydatki osobowe zwykły przeważać znacznie sumę wydatków rzeczowych: wynosiły one w r. 1924 w Polsce 73.2%, w r. 1923 we Francji 65.4%, w Czechosłowacji 68.5% sumy wydatków. Natomiast przeciwnie w działach administracji publicznej, tak państwowej, jak samorządowej, które służą gospodarstwu narodowemu, popieraniu rolnictwa, rękodzieła, przemysłu i handlu,

[1]) Ob. zestawienie Jerzego Zdziechowskiego jako jener. sprawozdawcy budżet. na rok. 1924. (druk sejmowy Nr. 1210).

dobroczynności, opiece społecznej, komunikacji drogowej i kolejowej, robotom publicznym, zdrowotności publicznej, wydatki osobowe powinny być tylko cząstką ogólnych wydatków, a w każdym razie nie powinny przekraczać sumy wydatków rzeczowych. W Polsce wydatki osobowe w działach administracji publicznej, nie licząc długów skarbowych i przedsiębiorstw państwowych, wynoszą około 60% sumy wydatków państwowych, we Francji 46.5%, w Czechosłowacji 34%. Także w przedsiębiorstwach państwowych w Polsce stosunek ten jest anormalny, albowiem wydatki osobowe na kolejach żelaznych przekraczają ¾ części sumy wydatków kolejowych. Polska więc ma przed sobą jeszcze szerokie pole do pracy nad reorganizacją administracyjną i techniczną swej służby publicznej i swoich zakładów oraz nad zrealizowaniem zasady oszczędności w całej administracji.

Wśród wydatków rzeczowych ważną rolę odgrywają wydatki inwestycyjne, poprzednio już wspomniane, czyli wkłady w kapitał zakładowy skarbowości, administracji publicznej, przedsiębiorstw państwowych i gospodarstwa społecznego. Wydatki na budowę kolei żelaznych, kanałów, regulację rzek, rozległe roboty drogowe, budowle szkolne, sądowe i inne gmachy publiczne, na reformy skarbowe, walutowe, społeczne, jeżeli są łożone celowo i oszczędnie, zwiększają majątek państwa i kapitał narodowy i uzasadniają nadzieję, że społeczeństwo i państwo w przyszłości czerpać będą dochody z nowych źródeł wytwórczości i oszczędzą sobie wielu wydatków dotychczasowych. Od wydatków inwestycyjnych odróżnić należy wydatki na utrzymanie majątku i przedsiębiorstw w dobrym stanie, jak n. p. koszta remontu budynków, parowozów i wagonów, odnowienie i perjodyczne uzupełnienie parku kolejowego i inwentarzy, odpisy z powodu zużywania się narzędzi i maszyn wedle zasad rachunkowości kupieckiej i t. p.

c) Wydatki administracyjne i koszta skarbowe, niezbędne dla zdobycia dochodów. Ministerstwo skarbu i przedsiębiorstwa państwowe, dla niektórych dochodów także inne ministerstwa łożą koszta zarządu skarbowego majątkiem państwowym, wymiaru i ściągania podatków i opłat, które nie

służą bezpośrednio zadaniom publicznym, a są tylko, jak cała skarbowość publiczna, środkiem dla dostarczenia państwu potrzebnych dochodów. Podział ten wydatków jest pokrewny podziałowi na wydatki s u r o w e, obarczone kosztami skarbowemi i wydatki c z y s t e, przeznaczone w całości na cele publiczne. N. p. budżet Rzeczypospolitej Polskiej na r. 1925 przewiduje wydatki ministerstwa rolnictwa w sumie 25½ milj. złotych, w sumie tej jednak mieszczą się także koszta skarbowe pobierania opłat weterynaryjnych, utrzymania majątków i budowli państwowych, utrzymania stadnin i t. p. W każdym dziale administracji państwowej należy czuwać nad tem, aby jak najwyższa kwota w ramach budżetu była istotnie użytą na publiczne cele administracyjne.

d) Ważnym jest także podział wydatków na z w y c z a j n e i n a d z w y c z a j n e, wedle tego, czy służą ciągłym lub regularnie powtarzającym się potrzebom skarbowym czy też potrzebom jednorazowym. O zaliczeniu wydatków do zwyczajnych lub nadzwyczajnych nie powinna rozstrzygać ani ich wysokość ani sposób pokrycia, lecz rodzaj potrzeb, jakim służą, cel, na jaki są przeznaczone. W praktyce są pod tym względem znaczne różnice, ponieważ dla zakrycia niedoboru pomieszcza się często wydatki zwyczajne w rubryce nadzwyczajnych, a odwrotnie przy pomyślniejszym stanie finansowym wydatki nadzwyczajne niekiedy w rubryce zwyczajnych. Zwyczaj ten był praktykowany szczególnie w budżecie francuskim, gdzie dopiero budżet na rok 1925 objął w całości wszystkie wydatki, zwyczajne i nadzwyczajne, jednym preliminarzem. Z tego powodu należy unikać także osobnych budżetów „inwestycyjnych“ i umieszczać takie wydatki jako nadzwyczajne w budżecie ogólnym. Podział ten należy odróżnić od podziału wydatków na n o r m a l n e czyli s t a ł e i n i e s t a ł e, wedle tego, czy są objęte t. zw. b u d ż e t e m n o r m a l n y m, przyzwalanym w niektórych państwach z góry na lat kilka, lub nie są nim objęte.

Prócz podziałów powyższych spotykamy się w teorji jeszcze z innymi podziałami mniejszego znaczenia. W dziełach niemieckich przyjęto podział wydatków na k o n s t y t u c y j n e i a d m i n i s t r a c y j n e za podstawę szczegółowego wykładu: do wy-

datków konstytucyjnych mają należeć wydatki na objaw woli państwa. mianowicie na listę cywilną, na władzę prawodawczą i naczelne instytucje konstytucyjne, do drugich wydatki na cele administracyjne. Podział taki zasadniczo jest wadliwym, ponieważ w państwach konstytucyjnych wszelkie wydatki muszą być zgodne z konstytucją, a zatem są „konstytucyjnymi"; nie ma nadto podział ten praktycznego znaczenia, gdyż wydatki na konstytucyjny ustrój państwa są rozmaite wedle różnej organizacji państwa, a często nie dadza się wcale wydzielić z wydatków administracyjnych. Ustawa budżetowa Rzeszy niemieckiej z 31 grudnia 1922 zachowuje podział budżetu na zwyczajny i nadzwyczajny. pokryty pożyczkami. Wydatki zwyczajne dzieli na trwałe (fortdauernde) i jednorazowe (einmalige). Budżet Rzeszy na r. 1924/5 przewiduje sumę zwyczajnych wydatków ogólnej administracji w kwocie 5.338 milj. zł. m. (w tem jednorazowe w kwocie 240 zł. m.), wydatki nadzwyczajne zaś w kwocie 733 milj. m. zł. w tem tylko 470 milj. na wykonanie Traktatu wersalskiego. Wśród zwyczajnych wydatków i dochodów mieści się suma 1861 miljonów marek, jako dochód krajów, uczestniczących w dochodzie Rzeszy.

Aby dać wedle możności jak najwyraźniejszy obraz wydatków skarbowych. musimy odróżnić wydatki na gospodarstwo skarbowe, czyli koszta skarbowe, od innych wydatków publicznych. Suma kosztów skarbowych zależy przedewszystkiem od rozległości i jakości systemu przychodów skarbowych i z zadaniami państwa nie ma ścisłego związku. Tak, jak w gospodarstwie prywatnem zachodzi istotna różnica między kosztami gospodarstwa zarobkowego, a wydatkami domowymi, jak w niem właściwym dochodem jest dopiero dochód czysty, czyli nadwyżka ponad koszta gospodarstwa zarobkowego, tak i w gospodarstwie publicznem podział ten musi być uwydatniony. Ale także między innymi wydatkami skarbowymi rozróżnić musimy ściśle dwa działy wydatków: wydatki na długi skarbowe i wydatki na zadania publiczne. Wprawdzie długi skarbowe są następstwem potrzeb publicznych, szczególnie obrony kraju, a wiele długów użyto na cele wprost wytwórcze, t. zw. inwestycyjne, przez co powiększył się majątek

i przychody skarbowe, ale wydatki na długi przedstawiają się wobec innych wydatków publicznych bezpośrednio jako wydatki martwe, nie służą już celom publicznym i obciążają skarb podobnie jak koszta skarbowe. Dlatego uważamy za najstosowniejszy podział szczegółowy wydatków skarbowych na:

1) Wydatki na gospodarstwo skarbowe czyli koszta skarbowe.

2) Wydatki na długi skarbowe.

3) Wydatki na zadania publiczne.

Dopiero wydatki na zadania publiczne są wydatkami skarbowymi w dodatniem tego słowa znaczeniu, bo dopiero one służą potrzebom publicznym. Wydatki te podzielimy znowu na:

A) Wydatki na reprezentację i naczelne organa państwa i samorządu;

B) wydatki na obronę kraju;

C) wydatki na sądownictwo i więzienia;

D) wydatki na administrację wewnętrzną w ścisłem znaczeniu, a mianowicie: a) na zarząd cywilny wraz z policją; b) na oświatę publiczną: c) na wyznania; d) na gospodarstwo społeczne; e) wydatki bezpośrednie na zadania polityki społecznej.

VIII. SZCZEGÓŁOWY OBRAZ WYDATKÓW PUBLICZNYCH.

1. WYDATKI NA GOSPODARSTWO SKARBOWE.

Wydatki na gospodarstwo skarbowe obejmują koszta gromadzenia i zarządu przychodów skarbowych. Wysokość tych wydatków może być dopiero w związku z przychodami skarbowymi należycie zrozumianą i ocenioną, sama przez się zaś nie daje jeszcze żadnej podstawy do teoretycznych porównań i wniosków. O kosztach skarbowych bowiem stanowi w pierwszym rzędzie rodzaj przychodów i sposób ich administracji. Jedne przychody skarbowe płyną z majątku skarbowego, inne z publicznych źródeł. Jeżeli majątek skarbowy, mianowicie domeny i lasy kopalnie, przedsiębiorstwa przemysłowe, zakłady komunikacyjne i t. p., są we własnym zarządzie skarbowym, wówczas koszta skarbowe są kosztami produkcji owych przychodów, mogą więc

w stosunku do przychodów być bardzo znaczne i obarczają wybitnie rubrykę wydatków skarbowych. Także przychody z publicznych źródeł, głównie z podatków, wymagają kosztów wybierania i zarządu, ale te koszta są już stosunkowo niższe, bo nie są kosztami produkcji przychodów, skoro one wpływają darmo pod grozą przymusu. Jeżeli więc dochód skarbowy opiera się głównie na podatkach, lub też jeżeli majątek skarbowy jest wydzierżawiony i nie obarcza zarządu kosztami produkcji, wówczas wydatki skarbowe są stosunkowo niskie. W budżetach państwowych mieszczą się koszta skarbowe nietylko w dziale ministerstwa skarbu, ale i innych ministerstw, powołanych do zarządu majątkiem państwa.

Z zasady gospodarności i z natury rzeczy wypływa, że przy kosztach skarbowych niezbędną jest ścisła oszczędność państwa i samorządu w ramach ogólnych zasad skarbowych. Im więcej oszczędzi się na kosztach skarbowych, tem większą będzie suma, jaką dla celów publicznych rozporządzać można. Organizacja zarządu skarbowego i wysokość kosztów uwzględniać zresztą muszą nietylko interes samego skarbu, ale i potrzeby gospodarstwa społecznego. Dotyczy to zarówno zarządu majątkiem skarbowym, jak i systemu pobierania podatków. Ztąd też niekiedy powiększenie urzędów i funkcjonarjuszów skarbowych jest uzasadnione nie tylko potrzebą szybkiej i sprężystej administracji, ale i interesem obywateli, którzy nie powinni być narażeni na odrębne koszta i trudy przy wypełnianiu swych obowiązków wobec skarbu. Zarząd skarbowy powinien być poruczony osobom fachowo wykształconym, a zarazem świadomym swego publicznego i obywatelskiego posłannictwa; administracja winna być sprężystą, ale wolna od nielegalnych tendencji fiskalnych i przesadnego biurokratyzmu.

W państwach, mających znaczny majątek w własnej administracji, szczególnie koleje żelazne, są koszta skarbowe w stosunku do ogólnych wydatków i przychodów bardzo znaczne, chociaż zarząd może być sprężystym i gospodarnym. Także koszta wybierania podatków są niekiedy w stosunku do ogólnych przychodów i wydatków wysokie, jeżeli podatki pewne wybiera państwo w formie monopolu, ponieważ celem wybrania podatków w for-

mie monopolicznej utrzymuje państwo w zarządzie własnym kopalnie soli, fabryki tytoniu i rozlewnie spirytusu oraz zakupuje spirytus i liście tytoniowe w kraju i zagranicą dla swoich fabryk. W ten sposób koszta wybierania podatków mieszczą w sobie także owe koszta zarządu i produkcji tytoniu, spirytusu i soli, mające pokrycie w przychodach monopolów skarbowych.

Uwagi powyższe nie dotyczą o tyle skarbowości polskiej, że w Polsce przedsiębiorstwa i monopole skarbowe mają odrębne plany „finansowo-gospodarcze“ i tylko czyste saldo, t. j. zysk lub niedobór, wchodzi do budżetu ogólnego dochodów i wydatków. Z tego powodu budżet poszczególnych działów administracji polskiej nie jest przeładowany wydatkami na przedsiębiorstwa i monopole. Budżet ministerstwa przemysłu i handlu obejmuje jednak dotychczas także wydatki i przychody generalnej dyrekcji poczt, telegrafów i telefonów.

Jeżeli państwo w wymiarze i wybieraniu podatków i innych przychodów publicznych wyręcza się organami ciał samorządowych, wówczas koszta skarbowe są faktycznie wyższe o całą wysokość wydatków ciał samorządowych, łożonych w interesie skarbu państwa. Z drugiej jednak strony niektóre podatki ciał samorządowych wymierza i wybiera na ich rzecz państwo za pomocą swoich organów skarbowych, n. p. dodatki samorządowe do podatków państwowych; w tym wypadku są koszta skarbowe podatków samorządowych faktycznie wyższe o wysokość kosztów państwa, łożonych dla ich wymiaru i wybrania.

2. WYDATKI NA DŁUGI SKARBOWE.

Długi państwa i ciał samorządowych wzrosły już w XIX. stuleciu nadzwyczaj szybko i wzrastały dalej z każdym rokiem, przysparzając gospodarstwom publicznym znacznych i trwałych ciężarów.

Po wielkiej wojnie stan długów państwowych doszedł do sum tak olbrzymich, że nawet najbogatsze państwa uginają się pod ich ciężarem. Z rocznika angielskiego Statesmana za rok 1924 zestawiamy kilka cyfr porównawczych w miljonach:

	wydatek roczny na długi	% ogolnej sumy wydatkow państwa
W Brytanja	310 mil Ł	37 8
Ameryka Połnocna	950 mil dol	33 5
Francja	14 920 mil frs	30 6
Włochy	5 507 mil lirow	30 2
Szwecja	83 mil koron	10 7
Holandja	88 mil fl	9 8

Preliminarz budżetu Francji na r. 1925 przeznacza na długi 18.814 fr. czyli 56.2% sumy wydatków.

Polska uregulowała swoje długi zagraniczne z Ameryką Północną, W. Brytanją i państwami europejskiemi, z wyjątkiem zobowiązań we Francji z czasów wielkiej wojny i względem Komisji miedzynarodowej odszkodowań z tytułu odziedziczenia majątków państwowych państw zaborczych. Długi wewnętrzne w znacznej części przez spadek marki polskiej zostały umorzone.

Długi publiczne narastają także z tego powodu tak szybko, ponieważ z wyjątkiem Ameryki Północnej i Anglji państwa zbyt małe sumy przeznaczają na ich umorzenie.

Sama wysokość długów w kapitale nie rozstrzyga jeszcze o obciążeniu budżetu i społeczeństwa. Ciężar długów bowiem zależy także od f o r m y, w jakiej je zaciągnięto, od s t o p y p r o c e n t o w e j, nakoniec od s p o s o b u u ż y c i a pożyczek publicznych.

Co do f o r m y długów publicznych to na pozór najlżejsze są pożyczki w nieoprocentowanych notach państwowych. Jeżeli jednak noty wydane są w większej ilości i wskutek tego państwo nie może każdej chwili wypłacić ich w gotówce, zwykły przemieniać się w przymusowy pieniądz papierowy, otrzymują chwiejny kurs, zależny od ich ilości, od kredytu państwa i od spekulacji, wypierają z obiegu krajowego dobre pieniądze kruszcowe, wywołują w kraju drożyznę, tamują rozwój kredytu i produkcji i podkopują finanse państwa, ponieważ przychody publiczne wpływają także w lichym pieniądzu papierowym i nie wystarczają na zaspokojenie potrzeb publicznych. Z tego powodu długi publiczne są zwykle zaciągane w formie oprocentowanych papierów kredytowych.

Stopa p r o c e n t o w a pożyczek publicznych zależy od ogólnej konjunktury i od kredytu państwa. W czasach powszechnej zniżki stopy procentowej mogą także państwa i ciała samorządo-

we korzystać z niższej stopy kredytu, jeżeli ich kredyt nie jest zachwiany i jeżeli mają finanse uporządkowane. W ogólności w krajach zamożnych, obfitujących w kapitały pieniężne, stopa procentowa jest niższą, niż w krajach mniej zamożnych, ciężar długów skarbowych więc jest lżejszym. Przed wielką wojną dzięki nagromadzeniu kapitałów pieniężnych i poszukiwaniu pewnej lokacji, obligi państwowe były nisko oprocentowane, a niektóre państwa korzystały z możliwości korzystnej konwersji długów na coraz niższą stopę procentową. Dług dawny Anglji („skonsolidowany") oprocentowany jest wedle stopy 2½%, długi Francji (renta) wedle stopy 3%, długi Rzeszy niemieckiej wedle stopy 3%, 3½% i 4%, długi Prus i innych państw niemieckich przeważnie wedle stopy 3½%, niektóre 3% i 4%, długi Austrji wedle stopy 4%, długi Włoch wedle 3¾% dzięki konwersji w r. 1906 przeprowadzonej. Zużycie kapitałów w czasie wojny światowej i potrzeba odbudowy sprawiły, że stopa procentowa odtąd znacznie wzrosła. Nawet Ameryka Północna i W. Brytanja zmuszone były wydawać w czasie wojny obligi (bondy) na 3½, 4, 4½, a W. Brytanja także na 5 i 6% opiewające. Inne państwa zaciągają pożyczki jeszcze wyżej oprocentowane ze znacznemi stratami na kursie. Polska otrzymała w r. 1924 pożyczkę włoską, w r. 1925 amerykańską na 8% rocznie.

Sposób użycia długów publicznych rozstrzyga o tem, czy wydatek na oprocentowanie i umorzenie długów będzie dla skarbowości ciężarem rzeczywistym, czy tylko formalnym, budżetowym. Jeżeli bowiem państwo użyje kapitałów pożyczonych na cele wytwórcze, przez to zmniejszy swoje wydatki w administracji publicznej (n. p. na czynsze od najętych domów) albo wprost podniesie swoje dochody (n. p. z kolei żelaznych, kopalń, lasów), wówczas wydatek na długi może być pokryty w całości lub w części nowym dochodem. Koleje państwowe w Prusiech przynosiły 7% dochodu czystego, gdy państwo płaciło od długów kolejowych tylko 3% i 3½%. Jeżeli długi publiczne zostały użyte na cele niewytwórcze, wtedy cały wydatek na długi spada na ogólne dochody skarbowe i staje się dotkliwym dla ludności.

Także wydatki na emerytury dla urzędników i sług publicznych mają dla skarbu podobne znaczenie jak długi, ponieważ są wynagrodzeniem wysłużonych już pracowników państwowych. Państwo jednak może uniknąć tego wydatku, tworząc

osobny fundusz emerytalny, zasilany corocznie z płacy urzędników i sług na podstawach ubezpieczeń życiowych. W Polsce preliminarz budżetu na rok 1925 przewiduje wydatek na emerytury i zaopatrzenia 110.796.195 zł. (w tem renty inwalidzkie 63 miljonów zł.), nadto budżet kolejowy 34,871.708 zł.

Wydatki ciał samorządowych na długi wzmagają się również szybko wskutek rozszerzenia zadań samorządu. Mianowicie miasta stołeczne korzystają w szerokich rozmiarach z kredytu publicznego, pragnąc sprostać swym rozległym zadaniom publicznym.

3. WYDATKI NA ZADANIA PUBLICZNE.

A) WYDATKI NA REPREZENTACJĘ I NACZELNE ORGANA PAŃSTWA I SAMORZĄDU.

Każde państwo, bez względu na system polityczny i ustrój społeczny musi mieć swą reprezentację oraz naczelne organa, powołane do wyrażania woli państwowej i czuwania nad jej wykonaniem. Toż samo dotyczy związków samorządowych w ich własnym zakresie działania. Ztąd płynie dla gospodarstwa skarbowego potrzeba utrzymania reprezentacji i naczelnych organów.

W państwach monarchicznych musi być zapewnione odpowiednie utrzymanie dla panującego i jego rodziny, jako panującej dynastji. W państwach średniowiecznych i późniejszych absolutnych uważano przychody państwa za identyczne z przychodami panującego. Z rozwojem idei państwa i jego zadań, oraz z ustaleniem się przychodów publicznych z podatków, musiało nastąpić oddzielenie majątku panującego od mienia publicznego i osobne wyposażenie monarchy z przychodów skarbowych. Wyposażenie to polegało bądź w przychodach z pewnych majątków i innych źródeł skarbowych, bądź wprost w pieniądzach. Pierwszy system zaprowadzono najwcześniej bo już w XV. wieku w Polsce,[1]) drugi w drugiej połowie XVII. wieku w Anglji. Za wzorem Anglji nazwano w całej Europie wyposażenie panującego i jego rodziny listą cywilną, lubo ta nazwa nie jest stosowną, ponieważ

[1]) Por wyżej, str. 82 i Lengnich, str. 118—29. Wcześnie jednak starano się zmienić ten system w pieniężny. W r 1780 wynosiła lista cywil króla polskiego 3½ mil. złp., nadto apanaże książąt saskich 263 000 złp.

urzędnicy cywilni, od których ta nazwa pochodzi, tak w Anglji, jak i innych państwach, nie są dzisiaj utrzymywani przez monarchę, lecz pobierają wynagrodzenie z ogólnych przychodów skarbowych. Zupełnie niewłaściwem jest stosowanie tej nazwy do dotacji prezydenta Rzeczypospolitej.

Wysokość t. zw. listy cywilnej stosować się musi do rzeczywistych potrzeb i wymogów stanu monarchy i dynastji panującej. Lista cywilna, bez względu na prywatne dochody i dobra monarchy, t. zw. dobra szkatuły lub majątek fideikomisowy dynastji, zapewnić musi monarsze i jego rodzinie odpowiednie utrzymanie osobiste na stopie najwyższej arystokracji, pokrycie wydatków dworu i urzędników nadwornych i wypełnienie tradycyjnego powołania monarchy na polu dobroczynności publicznej, nauki i sztuki. Nie bez wpływu na wysokość listy cywilnej są także względy skarbowe, w każdym jednak razie odgrywają tu one drugorzędną rolę. W państwach absolutnych jest wyposażenie monarchy już z powodu szerszego zakresu jego funkcji publicznych większe, niż w państwach konstytucyjnych. O wysokości listy cywilnej stanowi w pierwszych państwach sam monarcha, w drugich właściwa władza prawodawcza. Wyposażenie członków dynastji panującej może być pozostawione samemu monarsze z ogólnej listy cywilnej, lub też mogą oni otrzymywać wprost ze skarbu osobne t. zw. apanaże. Dla uniknienia drażliwych, często gorszących dyskusji w sprawie listy cywilnej w ciałach parlamentarnych, najodpowiedniejszem jest ustalenie jej na czas dłuższy, nieograniczony lub na czas rządów panującego.

W rzeczypospolitej zupełnie innem jest stanowisko czasowej głowy państwa, prezydenta, aniżeli monarchy, dlatego wynagrodzenie tegoż ze skarbu może być znacznie niższe. W Polsce budżet na r. 1925 przeznacza na uposażenie Prezydenta Rzeczypospolitej sumę 120.000 złotych, nadto odpowiednie sumy na kancelarję cywilną i na utrzymanie gmachów reprezentacyjnych. Za to inne czynniki konstytucyjne bywają stosunkowo lepiej wyposażone.

W państwach konstytucyjnych należą do kosztów naczelnej władzy prawodawczej także wydatki na reprezentację narodu. Należą tu nietylko wydatki administracyjne na utrzymanie odpowiednich lokalności, potrzeb kancelaryjnych, urzędów pomocniczych i sług, ale i wynagrodzenie posłów, niemniej też

wszelkie koszta przeprowadzenia wyborów, łożone ze strony państwa i samorządu, nie licząc już kosztów samych wyborców. Ztąd myłą się reformatorzy, którzy mniemają że system bezpośredniego głosowania ludności w wielkich państwach byłby mniej kosztownym. Wynagrodzenia posłów domaga się idea demokratyczna, przeciwna w ogóle urzędom i godnościom „honorowym" z cechą arystokratyczną. Jakoż dzisiaj wszędzie posłowie pobierają dyjety. W Polsce wysokość dyjet posłów i senatorów jest uregulowaną regulaminem sejmowym i senackim i zbliża się do płacy III. stopnia w pierwszym szczeblu. Suma wydatków na sejm i senat przewidywanych na r. 1925 wynosi 6,741.000 złotych. Obok kosztów reprezentacji państwa i związków państwowych należą do tej kategorji analogiczne koszta samorządu, mianowicie krajów, powiatów i gmin.

Nakoniec do niniejszej kategorji wydatków zaliczamy z jednej strony wydatki na sprawy zagraniczne, mianowicie na dyplomację i konsulaty, z drugiej zaś na radę ministrów, publikację ustaw i trybunały państwowe.

Wszystkie wydatki niniejszego działu są podobnie jak koszta naczelnej administracji skarbowej w stosunku odwrotnym do zakresu całego gospodarstwa skarbowego. Im większe jest państwo czy ciało autonomiczne, tem stosunkowo niższe są wydatki naczelnej administracji. W państwach większych europejskich, a także w Polsce, wynoszą te wydatki niespełna 2% ogólnych czystych wydatków państwowych.

B) WYDATKI NA OBRONĘ KRAJU.

Obrona kraju przed nieprzyjaciółmi zewnętrznymi, niemniej też przed gwałtownemi naruszeniami pokoju i porządku społecznego, jest pierwszorzędnym obowiązkiem państwa. Potrzeba ta była wielokrotnie główną pobudką łączenia się szczepów w związki państwowe, a wał i rów jest prastarym symbolem pierwotnego państwa. Państwo nowożytne nie może zapominać o tem naczelnem swem zadaniu, a to tem bardziej, że stoi ono dzisiaj na straży wolności i praw całego narodu (nietylko klas uprzywilejowanych), wielkich zdobyczy cywilizacji, społecznych kapitałów, oraz rozległego organizmu związków ekonomiczno-społecznych. Zgodnie z przeobrażeniem politycznem i technicznem, zmienił się też dawniejszy system obrony krajowej. Miej-

sce dawnego pospolitego ruszenia obywateli zajęły stałe wojska, złożone z żołnierzy i dowódców płatnych, zawodowo wykształconych i wyćwiczonych.

Zaborcza polityka wraz z troską o utrzymanie dotychczasowych zdobyczy u jednych państw, obawa zaś o własny byt i znaczenie u państw innych, wytworzyła od dawna w Europie system t. zw. zbrojnego pokoju, ugruntowany w polityce międzynarodowej t. zw. „systemem równowagi europejskiej". Pod wpływem tego systemu państwa współzawodniczyły wzajemnie w podnoszeniu swych sił zbrojnych na stopie wojennej i pokojowej, a w konsekwencji w ciągłem zwiększaniu swych wydatków na obronę kraju. Wielka burza dziejowa, jaka w wojnie światowej przeciągnęła nad światem, oczyściła atmosferę wojenną o tyle, że w następstwie powołała do niepodległego bytu Polskę i szereg innych narodów. Traktat wersalski z 28 czerwca 1919 jest międzynarodowym traktatem pokoju, stworzył instytucję Ligi narodów i inne, celem zapobieżenia wojnom w przyszłości. Jednakowoż traktat ten nie uchylił źródeł dotychczasowych wojen, nie zdołał także przytłumić żądzy odwetu w narodach pokonanych i dlatego mimo usiłowań całego szeregu konferencji pokojowych w Europie i w Ameryce, groza wojen w przyszłości nie jest i nie będzie za życia naszych pokoleń usuniętą. Postępy techniki wojennej i doświadczenia wielkiej wojny (samoloty, gazy trujące, czołgi) sprawiają, że poza wydatkami osobowemi na utrzymanie wojska i marynarki wojennej wydatki rzeczowe na armję i marynarkę są coraz większe i nie mogą być wstrzymane nawet wtedy, gdyby państwa zgodziły się na ograniczenie osobowego stanu swoich armji. Doświadczenia bowiem nowoczesnych wojen pouczają, że wojna niepomyślna jest klęska nietylko polityczna, ale także finansową i ekonomiczną, po której tylko silne i żywotne organizmy w krótkim czasie do dawnej świetności dźwignąć się zdołają.

Państwa będące dzisiaj najbardziej głośnymi oredownikami pokoju światowego, W. Brytanja i Ameryka Północna, wydają dzisiaj po wojnie światowej nierównie więcej na swoją armję i marynarkę, niż przed wojną. W. Brytanja w r. 1922/3 wydała na armję, marynarkę i flotę powietrzną 111 miljonów Ł. czyli 13.4% sumy wydatków państwowych, w r. 1923/4 zaś 122 miljonów Ł. czyli 15% sumy wydatków. Przed wojną wydatki wojskowe na

głowę ludności W. Brytanji wynosiły 36 franków, w r. 1923/4 zaś 65 franków złotych. W Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej wydatki na armje i marynarkę w ostatnich latach nieco się zmniejszyły (w r. 1923 wynosiły 726 miljonow, w r. 1924: 649 miljonów, w r. 1925: 618 miljonów dolarów), są jednak dotychczas wyższe, niż w jakiemkolwiek innem państwie, a wynoszą na głowę ludności 6 dolarów czyli 30 złotych. Budżet Francji ugina się pod ciężarem długów i wydatków wojskowych: preliminarz budżetu na r. 1925 przeznacza na obronę kraju wraz z kosztami okupacji Nadrenji 6.178 miljonów fr. franc. czyli 18.4% sumy wydatków, na długi 56.2%, na całą administrację cywilną wraz z oświatą i robotami publicznemi 21.8%, na odbudowę kraju 3.6% całego budżetu. Na głowę ludności we Francji wydatek na obronę kraju wynosi 45 złotych, przed wojną wynosił około 35 złotych. Japonja w projekcie budżetu na r. 1924/5 przeznacza na armję i marynarkę ogółem 432 miljonów jenów, czyli jedną trzecią część całego budżetu, Włochy w budżecie zwyczajnym na rok 1923/4 przeznaczyły na armję i marynarkę 2.536 milj. lirów czyli 20.5% budżetu zwyczajnego, nie licząc wydatków nadzwyczajnych w kwocie 349 miljonów lirów. Nawet państwa neutralne, nie mające wcale aspiracji wojennych, łożą znaczne kwoty na obrone kraju, n. p. Norwegja w r. 1923 koron 60 miljonów (przed wojną 27 miljonow), Belgja w r. 1924 franków belg. 575 miljonów (17% budżetu), Austrja w r. 1924 koron austr. 550 miljardów, Holandja w r. 1925 florenów 101.4 miljonów czyli 16.5% całego budżetu.

Na rachunek obrony kraju spadają także długi wojenne i pożyczki zaciągnięte na odbudowę zniszczonego kraju, niemniej kontrybucje i odszkodowania nałożone na zwyciężonych. Nowoczesny system obrony na lądzie, morzu i w powietrzu niezmiernie podwyższył koszta i straty wojenne. Z dawniejszych wojen najwięcej kosztów i spustoszeń spowodowała wojna domowa amerykańska (w sumie około 34 miljardów franków), następnie wojna prusko-francuska z r. 1871 (13 miljardów franków wraz z kontrybucja). Sumy te znikają w obec olbrzymich kapitałow wydanych, zniszczonych lub zmarnowanych w ostatniej wojnie światowej.

Preliminarz budżetu w Polsce na r. 1925 przeznacza na cele ministerstwa spraw wojskowych ogółem 640.5 miljonów wyda-

tków zwyczajnych i nadzwyczajnych, czyli 35% ogólnej sumy administr. wydatków. Sprawozdanie sejmowej komisji budżetowej jednak wykazuje, że suma ta nie jest dostateczną i musi być podwyższoną.

Wydatki skarbowe na obronę kraju nie wyczerpują jej rzeczywistego ciężaru skarbowego, ani ciężaru społecznego. Państwo bowiem utrzymuje stale na rzecz obrony kraju liczne kapitały użytkowe w nieruchomościach (twierdzach, arsenałach, budynkach, placach) i ruchomościach, które są uwięzione bez pożytku bezpośredniego dla skarbu; nadto starają się państwa mieć na cele szybkiej mobilizacji i na pierwsze nagłe potrzeby wojenne pewien zapas g o t ó w k i do natychmiastowego rozporządzenia, czy to z nadwyżki dochodów i t. zw. reszt kasowych, czy też, jak dawniej w Prusiech, a później w państwie niemieckiem, wprost ze s k a r b u w o j e n n e g o. Po wojnie światowej państwa niektóre, jak Rosja sowiecka i Niemcy, ukrywają wydatki wojskowe pod formą wydatków innych ministerstw na budynki, samoloty, przemysł wojenny, policję bezpieczeństwa itp. Społeczeństwo ze swej strony ponosi z powodu służby wojskowej bezpośrednio znaczne wydatki, uzupełniające płacę czy żołd wojskowy (n. p. ochotników), a nadto przyczynia się wespół z ciałami autonomicznemi do kosztów kwaterunku wojska, strategicznych dróg i kolei żelaznych i t. p. Dodajmy do tego wszystkiego ubytek siły wytwórczej kilku m i l j o n ó w l u d z i w pełni sił i zdrowia, stojących dzisiaj w czasie pokoju pod bronią, dodajmy dotkliwe straty zadane produkcji społecznej przez odrywanie samoistnych wytwórców od ich zawodowej pracy, niemniej ubytek siły wytwórczej z w i e r z ą t, mianowicie koni, służebnych stale celom wojskowym, ubytek takiejże siły mnóstwa k a p i t a ł ó w i r o b o t n i k ó w, oddanych na usługi fabryk broni, fortec i t. p., nadewszystko zaś z powodu emisji pieniędzy papierowych na cele wojenne, ruiny krajowej waluty i kredytu, a będziemy mieli pełniejszy obraz olbrzymich ofiar, jakie dla swego bezpieczeństwa i pokoju ponosi państwo, samorząd i całe społeczeństwo.

Nie jest wprawdzie pozbawioną służba wojskowa także stron dodatnich, wychowawczych, wyrabiając u żołnierzy poczucie karności i zamiłowanie porządku, szerząc wśród prostego ludu świadomość własnej godności i poczucie patryjotyczne. Wszela-

ko wszystkie te wychowawcze korzyści dałyby się osiągnąć niezawodnie i bez służby wojskowej przy racjonalnym systemie wychowawczym, a bez nieuniknionych ujemnych skutków, jakie odwyknienie żołnierzy od wytwórczej pracy zawodowej za sobą pociąga. W ogóle zatem wzrost ciężarów i wydatków wojskowych jest zjawiskiem niepomyślnem w nowożytnej skarbowości, przygniata siłę ekonomiczną ludności niemal do ostatecznych granic i nie pozwala państwu na polu administracji wewnętrznej rozwinąć w całej pełni swej wytwórczej i cywilizacyjnej działalności. Wprawdzie względy skarbowe muszą ulegać żywotnym interesom państwa i dlatego wydatków niezbędnych dla obrony kraju żadną miarą potępić nie można, ale ten sam żywotny interes powinien skłonić państwa do powstrzymania niepohamowanego wyścigu militarnego, sprzecznego z szczytnem posłannictwem państw cywilizowanych i ekonomiczno-społeczną solidarnością demokratycznych ludów.

C) WYDATKI NA SĄDOWNICTWO I WIĘZIENIA.

Dobre i niezależne sądy, oraz szybkie postępowanie sądowe, są nietylko rękojmią wolności, własności i innych praw obywatelskich, ale także koniecznym warunkiem postępu społecznego, politycznego i ekonomicznego. Państwo nowożytne zabrało się wszędzie do stanowczej reformy sądownictwa i wprowadziło w miejsce dawnych sądów patrymonjalnych i politycznych odrębne i niezawisłe od rządu władze sądowe, w miejsce zaś postępowania tajnego i pisemnego postępowanie ustne i jawne, zgodne z ideą demokratyczną. Reformy sądowe włożyły na skarb nowe wydatki, których wzrost w najnowszych czasach jest objawem pomyślnym i cywilizacyjnym. Sądy powinny być uposażone w pracowników pod każdym względem niezależnych i przodujących wykształceniem zawodowem i znajomością życia i potrzeb społecznych; cel ten osiągnąć można jedynie przez zapewnienie sędziom nietylko niezależności formalnej, ale i ekonomicznej w odpowiedniej płacy. Także ilość sędziów i sądów w kraju powinna odpowiadać potrzebie szybkiego wymiaru sprawiedliwości, a postępowanie ustne i jawne tylko w razie kolegjalnej organizacji sądów przynieść może w całej pełni pożądane korzyści. Demokratyczna instytucja sądów przysięgłych czy ławniczych nie może obniżyć wydatków na sądownictwo, ponieważ wymaga

współdziałania trybunału i oskarżyciela zawodowego: nadto i ta instytucja tylko wówczas dać może rękojmię niezawisłości, jeżeli sędziowie przysięgli otrzymają ze skarbu dostateczne utrzymanie w czasie pełnienia swych czynności obywatelskich.

Z tych przyczyn wydatki na cele sądownictwa nie tylko wzrosły, ale i w przyszłości wzmagać się muszą. W krajach, w których sądownictwo jest scentralizowane w rękach państwowych, wszystkie wydatki na sądownictwo obarczają budżet państwowy. Gdzie zaś także samorząd do współdziałania w sądownictwie jest powołany, rozdzielają się te wydatki między państwo i ciała autonomiczne.

Sądownictwo karne i wykonanie kar wymaga też utrzymywania więzień i wydatków na więźniów. Także te wydatki wzmagać się muszą w miarę, jak państwo usiłuje zadośćuczynić żądaniu postępowych kryminalistów racjonalnego urządzenia budynków więziennych, zaprowadzenia systemu celkowego, kolonji karnych poprawczych, lepszego żywienia więźniów i kształcenia ich w szkołach więziennych ogólnych i zawodowych. Również wynagrodzenie dla niewinnie skazanych lub w śledztwie aresztowanych jest wymogiem sprawiedliwości społecznej i powiększy z czasem ogólne wydatki tego działu.

Część wydatków łożonych na sądownictwo i więzienia zwracają państwu przychody administracyjne sądowe i opłaty, oraz przychody ze sprzedaży produktów i najmu usług więźniów. Suma wydatków na sądownictwo i więzienia, jakkolwiek dzisiaj w krajach europejskich stosunkowo do wydatków dawniejszych znaczna, nie oznacza zatem rzeczywistego c i ę ż a r u tych instytucji dla społeczeństwa. Z drugiej strony w wydatkach budżetowych nie mieszczą się koszta bezpłatnego udziału społeczeństwa w sądownictwie z tytułu obowiązków obywatelskich w charakterze sędziów przysięgłych, assesorów, świadków, niemniej opłaty za doręczenie uchwał sądowych, gdzie one dotychczas się zachowały. Polska należy do państw, otaczających sądownictwo szczególną opieką. Konstytucja państwa zapewniła sędziom (art. 80) odrębne stanowisko i uposażenie, określone osobną ustawą. Organizacja sądownictwa w całej Polsce nie jest dotychczas jednolicie przeprowadzoną. Wydatki ministerstwa sprawiedliwości w r. 1924 były wyższe stosunkowo i w cyfrach absolutnych niż we Francji. Wynosiły one 4.23% budżetu, we Francji 1.30%,

w Czechosłowacji 3.07% budżetu państwowego. Na rok 1925 rząd preliminuje na wymiar sprawiedliwości 51,075.153 złotych, pokrytych częściowo dochodem z należytości sądowych w kwocie 19,500.000 zł., na więzienia 20,133.075 zł., pokrytych w drobnej części przychodem z robocizny i produkcji więźniów w kwocie 801.606 złotych.

Sądownictwo i zakłady karne nie mogą być w państwie nowożytnem uważane jako źródło dochodów dla skarbu, wydatki skarbowe na nie płyną więc z ogólnych dochodów skarbowych. W części jednak mogą i powinni przyczynić się do utrzymania sądów ci obywatele, którzy bezpośrednio z ich usług korzystają, o czem bliżej w nauce o opłatach. Zakłady karne zaś powinny być wedle możności także szkołą wychowawczą i ekonomiczną dla więźniów, a przychód uzyskany z produktów ich pracy lub z najmu ich usług zmniejsza ciężar ich utrzymania. Państwo czuwać nad tem powinno, aby zajęcie ich nie było jednostronne i nie czyniło dotkliwej konkurencji zarobkowaniu miejscowej ludności.

D. WYDATKI NA OŚWIATĘ PUBLICZNĄ I WYZNANIA.

Pierwszorzędnym obowiązkiem państwa demokratycznego jest zapewnić dzieciom obywateli elementarne wykształcenie i dopomóc im do nabycia wykształcenia zawodowego i wyższego. W tym duchu Konstytucja Rzeczypospolitej stanowi, że w zakresie szkoły powszechnej nauka jest obowiązkową dla wszystkich obywateli państwa (art. 118), nadto, że nauka w szkołach państwowych i samorządowych jest bezpłatną, a państwo zapewni uczniom, wyjątkowo zdolnym a niezamożnym, stypendja na utrzymanie w zakładach średnich i wyższych (art. 119). Społeczeństwo ciemne, nie umiejące zrozumieć i ocenić znaczenia swoich praw publicznych, nie jest dojrzałe do życia demokratycznego i uczestnictwa w ustawodawstwie i samorządzie, a równouprawnienie polityczne łatwiej w takiem społeczeństwie staje się narzędziem anarchji i swawoli, niż dźwignią postępu. Z przymusem szkolnym dla nabycia wiedzy elementarnej łączy sie obowiązek państwa i związków samorządowych zakładania i utrzymywania publicznych szkół powszechnych, a w dalszej konsekwencji także szkół zawodowych, średnich i wyższych, jeżeli

samopomoc społeczna okaże się pod tym względem niedostateczną. Poza szkolnictwem jest szeroki obszar zadań publicznych na polu oświaty obywatelskiej, nauki i sztuki, na polu uzupełnienia wiedzy zawodowej nauczycieli, zawodowych rolników, rzemieślników, kupców, który szczególnie w społeczeństwach mniej zamożnych, nie mających bogatych mecenasów nauki i sztuki, nie może być przez państwo i samorządowe związki zaniedbywany.

Największe sumy na oświatę i rozwój nauk łożą Stany Zjednoczone Ameryki Półn. i W. Brytanja dzięki temu, że w krajach tych system szkolny jest dziełem zbiorowego współzawodnictwa państwa, stanów, gmin i zamożnych obywateli. W r. 1920 w Stanach Ameryki Północnej wydatki publicznych szkół powszechnych, średnich i przygotowawczych (secondary schools) wynosiły 882,620.357 dolarów, na szkoły wyższe i zawodowe 189,235.242 dolarów, razem 1071 miljonów dolarów czyli 10 dolarów (51 zł.) na głowę ludności. W W. Brytanji (bez Irlandji) w r. 1922/3 wydatki z funduszów publicznych, t. j. z podatków i innych źródeł, nie licząc prywatnych, wynosiły na szkoły powszechne i wyższe 89,216.355 funtów czyli 2.240 miljonów złotych.[1]) Preliminarz budżetu francuskiego na r. 1925 przeznacza na oświatę, sztuki piękne i naukę techniczną 1850 miljonów franków franc. czyli wedle kursu około 500 miljonów złotych. Japonja przeznacza na r. 1924/5 na oświatę publiczną 72 miljonów jenów.

Rzeczpospolita Polska łoży na cele oświatowe w stosunku do swego budżetu więcej niż inne państwa europejskie. W r. 1924 referent budżetu obliczał wydatki Polski na cele oświatowe i wyznaniowe na 16.5%, Francji na 12.3%, Czechosłowacji na 10% sumy wydatków administracyjnych (bez długów publicznych). Na rok 1925 preliminarz budżetu przeznacza 312 miljonów na wydatki ministerstwa oświaty i wyznań, w tej sumie 16 miljonów złotych na wyznania. Jeżeli do tej sumy doliczymy wydatki na szkolnictwo wojskowe, na niższe szkoły rolnicze, szkołę morską i instytut geologiczny, umieszczone w etacie innych ministerstw w ogólnej kwocie 8 miljonów złotych, otrzymamy łączny wydatek w sumie 320 miljonów czyli 18% wydatków administracyjnych państwa. Cyfra ta nie obejmuje wydatków województwa śląskiego i innych wydatków samorządowych, które szacować można co-

[1]) Daty wedle Statesman's Year Book for 1924.

najmniej na 100 miljonów złotych, (Warszawa przeznacza na rok 1925 na oświatę i kulturę 20 miljonów złotych, wojew. śląskie w r. 1924: 19.3 milj. zł.).

Wskutek szybkiego wzrostu wydatków szkolnych budżet państwa nie może nadążyć rosnacym potrzebom, jeżeli nie wytworzy się na tem polu wzorem państw zachodnich współzawodnictwo związków samorządowych i osób prywatnych. Wydatki państwowe na szkolnictwo mają przeważnie charakter wydatków osobowych na płace nauczycielskie. wydatki zaś rzeczowe na budynki, muzea, bibljoteki, na przyrządy i inne pomoce naukowe powinny w znacznej części być pokrywane przez samorząd i prywatnych obywateli, aby słuszna i pożądana równowaga między wydatkami osobowemi i rzeczowemi w dziedzinie szkolnictwa, sztuk i nauk była utrzymaną.

Wydatki na wyznania w Polsce dzięki konkordatowi z Stolica Apostolską, zawartemu 10 lutego r. 1925, nabrały cechy zobowiązań traktatowych. Artykułem 24 traktatu Polska zobowiązała się w zamian za dobra poduchowne, zabrane Kościołowi przez państwa zaborcze, wypłacać tymczasowo dotacje roczne, nie niższe od wartości dotacji, jakie owe rządy wypłacały Kościołowi na ziemiach należących obecnie do Rzeczypospolitej, a to wedle wskazań zawartych w załączniku do tego artykułu. Na wypadek parcelacji tych dóbr lub takich dóbr, które są dotychczas w posiadaniu Kościoła, na cele reformy rolnej, wyznaczył Konkordat minimalny obszar, jaki ma być pozostawiony na utrzymanie biskupów, seminarjów, kapituł, klasztorów i proboszczów. Niezależnie jednak od zobowiązań konkordatowych Polska i inne państwa przeznaczają w budżecie niezbędne sumy dla duchowieństwa i zakładów kościelnych niemniej dla innych wyznań dla poparcia celów ideowych i etycznych, jakie przyświecają także państwu a w działalności Kościoła znajdują skuteczną pomoc i poparcie. Tylko w państwach, w których utrzymał się znaczny majątek kościelny, jak w Anglji, Szwecji i Hiszpanji, wydatki państwa na cele wyznaniowe nie stanowią poważniejszej kwoty.

W preliminarzu budżetu polskiego na r. 1925 wydatki na wyznania religijne wynoszą 16,051.886 zł., nadto w budżecie śląskim wydatki województwa śląskiego (w r. 1924) 1.114.944 zł. Wskutek zawarcia konkordatu cyfry te będą nieco podwyższone. W su-

mie 16 miljonów mieszczą się także wydatki na inne wyznania, a to prawosławne (niespełna miljon zł.), ewangielickie, mahometańskie, mojżeszowe i inne.

E) WYDATKI NA INNE ZADANIA ADMINISTRACJI WEWNĘTRZNEJ.

Przez administrację wewnętrzną rozumiemy cały obszar działalności państwa i samorządu ku popieraniu rozwoju fizycznego i umysłowego, ekonomicznego, społecznego i etycznego, w całem społeczeństwie. Do administracji wewnętrznej w znaczeniu szerszem należą także zadania publiczne już omówione, a w szczególności obrona kraju, sądownictwo i oświata; w ściślejszem znaczeniu rozumiemy przez nią rozległe pole funkcji państwowych i samorządu, nie objętych powyższemi zadaniami. Zaliczamy tu mianowicie:

a) Polityczny zarząd kraju wraz z policją i służbą zdrowia. W państwie nowożytnem polityczny zarząd kraju spoczywa w rękach organów państwowych i samorządu, które wstąpiły w miejsce dawnych rządów patrymonjalnych. Organa te powołane są też do sprawowania policji w obrębie państwa, t. j. czuwania nad bezpieczeństwem osób i mienia, zapobiegania naruszeniom prawa i porządku społecznego. Do nich należy także utrzymywanie ludności w ewidencji, przedsiębranie spisów ludności, dalej opieka nad zdrowiem mieszkańców przez lekarzy publicznych, zakłady lecznicze i zapobieganie rozszerzeniu się chorób zaraźliwych, niemniej organizacja dobroczynności publicznej. Wszystkie te zadania spełnia państwo dzisiejsze wespół z samorządem, który w nowszych czasach powołany został do współdziałania na tem polu w szerokim zakresie. Mianowicie policja miejscowa, służba zdrowia i opieka nad ubogimi spoczywa w przeważnej części w rękach samorządu. Z tego powodu cyfry wydatków państwowych nie dają jeszcze prawdziwego obrazu wydatków publicznych na te cele. Wydatki te mieszczą się zazwyczaj w zakresie działania ministerstwa spraw wewnętrznych. Niekiedy pod formą tych wydatków kryją się wydatki wojskowe, mianowicie w państwach (Niemcy) obowiązanych na mocy traktatów pokojowych do ograniczeń siły zbrojnej. W r. 1924 w Polsce wynosiły one 8.46%, w Czechosłowacji 14.20%, we Francji tylko

1.75% wydatków administracyjnych. W Polsce korpus policji państwowej wynosi w r. 1925 okrągło 46.000 ludzi: dla ochrony państwa od napadów ze wschodu tworzy się osobny korpus ochrony pogranicza, złożony z 18.000 ludzi.

b) Wydatki na gospodarstwo społeczne. Już w państwach absolutnych w okresie polityki merkantylnej łożono znaczne wydatki ze skarbu na rozwój krajowych środków komunikacyjnych, na ożywienie handlu wewnętrznego i zewnętrznego, na uprzywilejowane kompanje handlowe, tudzież na podniesienie produkcji krajowej, zwłaszcza przemysłowej. Pod tym względem zdziałano wiele szczególnie we Francji za Colberta, a trwałe ślady owych nakładów państwowych pozostały dotychczas w rozwiniętej sieci dróg i kanałów, w wychowaniu sił wytwórczych narodu n. p. na polu przemysłu artystycznego. Pomimo silnej reakcji przeciwko dawnej polityce państwa policyjnego w państwie nowożytnem, rozszerzono wbrew doktrynie liberalnej jego zadania i działalność na polu gospodarstwa społecznego, a najnowsza polityka socjalna nadaje tym zadaniom nowe kierunki i szerszą podstawę.

W szczególności należą tu najpierw wydatki skarbowe na roboty publiczne, budowle i na środki komunikacyjne, drogi lądowe i wodne. Wydatki te obciążają zarówno skarb państwa, jak i samorządu, wedle tego, czy budowle dotyczą interesu całego państwa, czy też lokalnych potrzeb kraju, powiatu i gminy. Z powstaniem głównych dróg państwowych państwo stara się jedynie o ich utrzymanie i uzupełnienie, podczas gdy samorząd ponosi całe brzemię dalszego rozgałęzienia sieci komunikacyjnej. Ztąd też dzisiaj wydatki samorządu na drogi są znaczniejsze niż państwa. Po wojnie światowej spadł na państwo i społeczeństwo ciężar odbudowy zniszczonych miast i wsi, budynków, kościołów, szkół, dróg, mostów, nawet pól, poprzerzynanych rowami strzeleckiemi i fortyfikacjami. Olbrzymiej pracy dokonała pod tym względem Francja w zniszczonym przez Niemców północno-wschodnim kraju, kosztem ofiarności narodu i niezmiernego zadłużenia skarbu publicznego. W Polsce prowadzenie odbudowy przez ministerstwo robót publicznych okazało się zbyt powolnem i kosztownem. Z tego powodu ustawą z dnia 6 maja 1924 (poz. 725) przekazano odbudowę inicjatywie prywatnej przy pomocy poży-

czek państwowych, udzielanych za pośrednictwem Banku Rolnego. Na r. 1925 preliminowano na te pożyczki 15.3 miljonów zł. Ogólne wydatki na roboty publiczne w Polsce w r. 1924 wynosiły 16%, we Francji 11.5%, w Czechosłowacji 13.1% wydatków administracyjnych.

W związku z tymi wydatkami są wydatki skarbowe na zakłady komunikacyjne, mianowicie poczty, telegrafy, telefony, koleje żelazne, żeglugę parową i lotnictwo. Należą tu subwencje państwa i samorządu dla przedsiębiorstw prywatnych, dalej wydatki z tytułu gwarantowanego przedsiębiorstwom minimalnego dochodu, zakupno części akcji przedsiębiorstwa, bezprocentowe pożyczki, nakoniec wykupno zakładów lub ich budowa i dalsze prowadzenie na rzecz państwa czy samorządu. Oczywiście wszystkie te wydatki są czystemi wydatkami skarbowymi tylko wtedy, jeśli nie pokrywają ich w całości odpowiednie przychody skarbowe. W czasie wojny światowej i w kilku latach po wojnie państwa pokrywać musiały olbrzymie niedobory kolei żelaznych. W Polsce w okresie 1919—23 koleje żelazne miały niedobory dorównujące niedoborom całej administracji państwowej. Z regulacją waluty w Polsce i w innych krajach polepszyły się dochody kolejowe, ale dotychczas pokrywają one najwyżej własne koszta eksploatacji, nie dając oprocentowania kapitału. W Niemczech na podstawie planu Dawesa koleje zostaną oddane w dzierżawę osobnemu konsorcjum międzynarodowemu z powodu wykazywanych corocznie niedoborów, chociaż przed wojną dawały skarbowi znaczne zyski. We Francji koleje dają już nadwyżki ponad koszta eksploatacji, ale jeszcze nie pokrywają oprocentowania kapitału. Państwowe poczty, telegrafy, telefony nie powodują w ogólności nowych ciężarów, okrom wyłożonego już lub amortyzowanego kapitału zakładowego.

Dalej należą tu wydatki na podniesienie swojskiej produkcji rolniczej, przemysłowej i handlu, bądź przez subwencje na meljoracje, chów bydła, na muzea, izby handlowe i przemysłowe, utrzymywanie wzorowych własnych zakładów, bądź przez regulację koryta rzek i potoków górskich, zalesienia łysin górskich i wydm piaszczystych, tępienie chorób zaraźliwych i szkodliwych owadów, zakładanie szkół zawodowych, urządzanie wystaw, udzielanie premji wywozowych eksporterom pewnych produktów

swojskich, przez badania i publikacje statystyczne itp. Dalej należy tu popieranie zdrowej parcelacji, komasacji, tworzenie włości rentowych, popieranie organizacji kredytu dla ludności wiejskiej, kas gminnych pożyczkowych i kas systemu Raiffeisena, organizacji kredytu dla rękodzieła i przemysłu. Zaliczyć tu należy także perjodyczne zapomogi dla ludności dotkniętej nieurodzajem, powodzią i innemi klęskami elementarnemi, rozdawnictwo zboża na zasiew, podejmowanie robót publicznych dla stworzenia zarobku w czasach niepomyślnych i t. d.

W zakres polityki ekonomiczno-społecznej wchodzi też organizacja dobroczynności publicznej, organizacja biur pracy, popieranie kolonizacji wewnętrznej i zewnętrznej, stowarzyszeń gospodarczych, zapobieganie przesileniom gospodarczym, w ogóle obszerny i nieograniczony zakres działalności na polu ekonomiczno-społecznem.

c) Szczególną doniosłość dla państwa i społeczeństwa ma polityka społeczna, łagodząca kwestję społeczną i prowadząca ludzkość na wyższe stopnie etyki i cywilizacji. Zadania socjalne państwa rosną z każdym rokiem, są wręcz nieskończone. Dość wspomnieć o znamiennym zwrocie, jakiego dokonała Anglja, uznając prawo niezamożnych obywateli do emerytury na starość, o nowszem ustawodawstwie Francji, rozszerzającem ideę obowiązkowej pomocy państwowej, przyjętą w ustawodawstwie niemieckiem dla robotników, także na samoistnych drobnych wytwórców, o ubezpieczeniu nie mających pracy przy pomocy funduszów publicznych, aby zrozumieć, jak szerokie i wdzięczne pole otwiera się w tej dziedzinie dla państwa. Ztąd wynika dla skarbowości konieczność postarania się o pokrycie nowych wydatków skarbowych. Nie możemy wątpić, że wzrost wydatków na tem polu postępować będzie w silnej progresji na chlubę nowożytnej idei państwowej i społecznej.

W zakres polityki społecznej wchodzi także polityka agrarna, zmierzająca do scalania gruntów (komasacja), do przeprowadzenia melioracji na wielką skalę, regulacji rzek i do wyposażenia ludności wiejskiej małorolnej i robotniczej w żywotne, zdrowe gospodarstwa zapomocą parcelacji wielkich obszarów i kolonizacji przez włościan. Po wojnie światowej przystąpiono do reformy rolnej przedewszystkiem w nowych państwach i odzyskanych krajach

(Czechosłowacji, Jugosławji, Rumunji, Litwie, Łotwie) nietylko ze względów socjalnych i gospodarczych, ale także politycznych, celem wyparcia właścicieli innych narodowości (Niemców, Polaków, Węgrów, Rosjan). Także w Polsce począwszy od r. 1920 jest w toku reforma rolna, napotykająca na wielkie trudności finansowej natury. Poświęciliśmy jej wzmiankę na wstępie w związku z polityką społeczną.

DZIAŁ TRZECI.

DOCHODY SKARBOWE.

Dochody skarbowe państwa nowożytnego odpowiadają naturze tego państwa oraz panującego systemu gospodarstwa pieniężnego i kredytowego. Podstawą dochodów skarbowych jest cały dochód społeczny. Najobfitszem źródłem tych dochodów są świadczenia pieniężne całego społeczeństwa w formie podatków, ceł i opłat publicznych. Dochody z majątku ziemskiego, które w gospodarstwie średniowiecznem były podstawą utrzymania monarchy i państwa, należą dzisiaj do ubocznych źródeł dochodów skarbu publicznego.

Wśród dochodów z majątkowych źródeł nabrały w niektórych państwach nowożytnych donioślejszego znaczenia dochody z przedsiębiorstw komunikacyjnych, objętych przez państwo w interesie dobra publicznego, mianowicie z kolei żelaznych, poczt, telegrafów i telefonów. Zakłady te jednak mogą przysporzyć państwu dochodów tylko w społeczeństwach ludnych, ekonomicznie rozwiniętych. Tylko w takich społeczeństwach jest zapotrzebowanie zakładów komunikacyjnych i korespondencyjnych tak znaczne, że koszta ich utrzymania i umorzenia kapitału zakładowego mogą być z przychodów pokryte i czysty dochód może być nadto osiągnięty. W krajach niezamożnych, ekonomicznie i cywilizacyjnie zacofanych, nie może państwo liczyć na czyste dochody z takich zakładów.

Nowożytną cechę mają także przychody publiczne z k r e d y t u. Już w zwyczajnym normalnym toku gospodarstwa skarbowego może się okazać w gospodarstwie brak chwilowy gotówki, mianowicie wtedy, jeśli państwo ma niezbędne wypłaty (n. p. na płace urzędników i służby, odsetki od długów, ceny za dostawione materjały), dochody skarbowe zaś zalegają i jeszcze nie

wpłynęły. W takim wypadku państwo musi korzystać z swoich zapasów kasowych, dawniej uzbieranych, w braku zaś zapasów z kredytu publicznego, ułatwionego w dzisiejszym systemie organizacji bankowej i gospodarstwa kredytowego. Nadto państwo musi uciekać się do kredytu publicznego bądź dla dokonania pewnych robót, wymagających zaraz bardzo znacznych kapitałów (n. p. budowy koleji żelaznych, kanałów, portów), bądź dla obrony zagrożonego bytu (uzbrojenia, wydatki wojenne), bądź pokrycia niedoborów bieżących w czasie zwichnięcia równowagi w gospodarce skarbowej. Z tego powodu kredyt publiczny przedstawia się w nowożytnem państwie jako nadzwyczajne źródło dochodów, do którego państwo często sięga, a nieraz go nadużywa.

W każdem państwie nowożytnem spotykamy się z dochodami z podatków, z ceł, z opłat, z majątku, z pewnych przywilejów skarbowych, niemniej z kredytu. Pod tym względem skarbowość nowożytna przedstawia typowy system, nadający się do naukowej analizy i syntezy w nauce skarbowości. Stosunek jednak owych dochodów wzajemny, przewaga pewnych rodzajów dochodów, zwłaszcza podatków, tendencje w skarbowości są w rozmaitych państwach różne. Także skarbowość ciał samorządowych przedstawia wielkie różnice.

Z pośród państw europejskich najwięcej postępowa jest skarbowość W. Brytanji. Reformy skarbowe w tem państwie objawiają od wielu lat wyraźną tendencję demokratyczną zwolnienia warstw ekonomicznie słabszych od ciężarów państwowych. Podatek dochodowy angielski chroni znaczne minimum egzystencji, a wyższy jeszcze dochód z pracy ma zapewnione ulgi podatkowe. Podatki konsumcyjne i cła angielskie nie obciążają niezbędnej konsumcji warstw biedniejszych. Reformy podatkowe w najnowszych czasach poszukują nowych dochodów skarbowych w klasie zamożnej, w wyższych dochodach, spadkach, w niezarobionym przyroście majątku. Równocześnie zajęło się państwo zaopatrzeniem starców obywateli ze skarbu publicznego i umarza corocznie część długu swego, stwarzając w ten sposób na nieprzewidziane wypadki elastyczną dla siebie rezerwę w kredycie publicznym. Skarbowość samorządu w Anglji jednak nie objawia tej postępowej tendencji, opierając się dotychczas na podatkach przestarzałych od pomieszkania.

Także inne państwa przed wielką wojną przeprowadzały reformy podatkowe w duchu nowożytnym. Wielka wojna przerwała te usiłowania, zmuszając państwa do szukania pomocy w kredycie publicznym, w emisji pieniędzy papierowych, tracących stopniowo swoją wartość wymienną, w bezkrytycznem podnoszeniu istniejących podatków i poszukiwaniu nowych źródeł podatkowych. Po wojnie z trudem i powoli dźwiga się na nowo skarbowość publiczna, zmierzając do przywrócenia zwichniętej równowagi budżetu, do uregulowania waluty i wyzbycia się nieracjonalnych podatków zapomocą reform podatkowych. Jednocześnie jednak pod wpływem doświadczeń wojennych i wzmożonych prądów socjalistycznych ożywił się ruch ku socjalizacji przedsiębiorstw wytwórczych przez objęcie ich przez państwo i rozszerzenie monopolów państwowych. Rządy zarówno dawnych, jak nowych państw środkowej Europy pozostawały pod dominującym wpływem tego ruchu i dawały im wyraz w oświadczeniach programowych, n. p. w Polsce w programie rządu Moraczewskiego. Stopniowo jednak wskutek smutnych doświadczeń wszędzie ruch ów osłabł i przygasa, a zarówno w Niemczech i Włoszech (rząd Mussoliniego), jak w Polsce, Czechosłowacji, Węgrzech, Jugosławji, Rumunji i w innych państwach zwyciężył kierunek demokratyczny i wolnościowy, szukający oparcia skarbowości na pracy i wytwórczości całego społeczeństwa czyli na dochodzie społecznym, nie wyłączający jednak monopolów skarbowych w pewnych gałęziach, szczególnie ważnych dla skarbowości. Innemi słowy po krótkim okresie prób socjalistycznych Europa powróciła do systemu przedwojennego, a także skarbowość Związku socjalistycznych sowieckich republik na Wschodzie zbliża się coraz bardziej do tego systemu wbrew swej zasadniczej ideologji komunistycznej.

Dochody skarbowe przedstawimy w następującym porządku:

1. Dochód z podatków, ceł i monopolów skarbowych.
2. Dochód z opłat skarbowych i innych przychodów administracyjnych.
3. Dochód z przywilejów skarbowych.
4. Dochód z majątku, kapitałów i przedsiębiorstw skarbowych.
5. Dochód z kredytu publicznego.

ROZDZIAŁ PIERWSZY

NAUKA O PODATKACH (CZĘŚĆ OGOLNA).

I POJĘCIE PODATKÓW.

Podatkami nazywamy przymusowe świadczenia nałożone przez państwo lub związki publiczne samorządowe na społeczeństwo niezależnie od wzajemnych świadczeń i usług publicznych.

W tem określeniu podatków nie ma mowy o celu, dla którego są nakładane, ponieważ cel ten może być różny: albo na utrzymanie państwa i związku samorządowego, albo na cele szczegółowe, n. p. wojenne, szkolne, drogowe. Naturze państwa nowożytnego najwięcej odpowiadają podatki na cele ogólne państwa i samorządu, podatki bowiem na pewne oznaczone cele (t. zw. Zwecksteuern) przypominają system średniowieczny opodatkowania na cele wojenne lub na inne cele wyraźnie określone.

W systemie dochodów publicznych daniny publiczne t. j. podatki, cła i opłaty w państwie nowożytnem zajmują miejsce naczelne i najważniejsze. Gdy w państwie średniowiecznem i stanowem podatki były tylko nadzwyczajnem, posiłkowem źródłem dochodów państwa, to przeciwnie w państwie dzisiejszem inne źródła są posiłkowe, a podatki stałe są główną podstawą skarbowości. Monopoliczne przedsiębiorstwa państwa mogą być wprawdzie wyzyskane dla celów skarbowych przez podwyższanie ceny monopolowych produktów, ale wówczas monopol jest tylko odrębną formą podatku konsumcyjnego, jest więc istotnie podatkiem, n. p. monopol soli, tytoniu, spirytusu, zapałek. W budżetach surowych przychody surowe z majątku i przedsiębiorstw państwowych są w niektórych państwach dość znaczne, ale w budżetach czystych po wyłączeniu kosztów zarobkowych i administracyjnych podatki mają wszędzie wielką przewagę. W Polsce w roku 1924 faktyczne dochody zwyczajne i nadzwy-

czajne wynosiły ogółem 1702.8 miljonów złotych, wpływy zwyczajne zaś 1453.5 miljonów, w tem dochód z podatków, ceł, opłat i monopolów wynosił 1.193.1 miljonów czyli 82.3%, wpływy administracyjne 243 8 milj. czyli 16.7%, wpływy z przedsiębiorstw netto tylko 14.6 milj. czyli 1% wpływów zwyczajnych. Wpływy nadzwyczajne pochodziły z emisji bilonu (150.7 milj.) i z pożyczek (98.6 milj.). W niektórych państwach dochody zarobkowe z przedsiębiorstw i z majątku odgrywają rolę całkiem podrzędną, n. p. w W Brytanji lub w Ameryce Północnej.

Podatki wraz z cłami, opłatami i monopolami przedstawiają ciężary publiczne, jakie naród ponosi na utrzymanie państwa. Ciężary te w krajach bogatych i wyżej rozwiniętych, mających wyższy dochód społeczny, są wyższe, niż w krajach niezamożnych. Po wojnie światowej wszędzie one znacznie wzrosły realnie, a jeszcze bardziej nominalnie w obec spadku wartości pieniędzy kruszcowych i jeszcze większego spadku walut papierowych. Dla porównania zestawiamy daty opodatkowania na głowę ludności (za Statesmanem) w niektórych państwach przed wojną i w roku 1923/4 w walutach krajowych i w walucie angielskiej (funt st. ma 20 szylingów, szyling 12 pensów d.).

opodatkowanie	w r 1913/4 w walucie kraj	w r 1923/4 w walucie kraj	w walucie angiel.
W Brytanji	3 Ł 11 s	15 Ł 18 s	15 Ł 18 s
Ameryki Półn	6 3 dol	30 dol	6 Ł 14 s 10 d.
Francji	84 5 fr	522 7 fr	6 Ł 18 s 2 d.
Niemiec	31 3 m zł	81 3 m zł	4 Ł 1 s 4 d.
Włoch	53 8 lirow	327 7 lirow	3 Ł 6 s 11 d.
Polski w r 1922	10 4 złote	44 2 zł	1 Ł 15 s 9 d.

Na rok 1925 opodatkowanie znacznie wzrosło w budżecie Francji i wynosi na głowę ludności (wedle Rista) 744 franków fr. czyli 202 fr. złotych (8 Ł).

Powyższe wpływy podatkowe w poszczególnych krajach nie wyczerpują ciężarów ludności z tytułu opodatkowania. W ogólności odróżnić należy c i ę ż a r opodatkowania od w y d a j n o ś c i podatków dla skarbu. Ciężar podatku może być dla osoby opodatkowanej, podatnika i dla płatnika podatku o wiele większym, niż wydajność podatku dla skarbu, jeżeli z winy wadliwego urządzenia wymiaru i poboru podatku płacący ponosić musi koszta podróży, wyczekiwać na przyjęcie podatku, opłacać

zastępców prawnych, wnosić zażalenia od niesłusznych wymiarów, ponosić koszta egzekucyjne itp. Pod tym względem społeczeństwa zachodnie o wyrobionej technice poboru podatku za pomocą pocztowych przekazów i czeków, rozumiejące, jaką wartość ma czas i sprawność urzędowania dla obywateli, nie ponoszą ciężarów, jakie dla ludności innych krajów są dotkliwsze niż sam podatek.

Od innych przychodów publicznych podatki różnią się tem, że są nakładane z góry i wyciérane przymusowo, niezależnie od wzajemnych świadczeń i usług ze strony państwa. Są one wyrazem nietylko potrzeb państwowych, ale zarazem woli i zwierzchniej władzy państwa. Pomimo to podatki różnią się od danin narzucanych ludności przez autokratów starożytnych i średniowiecznych: podatki przez nich nakładane były wyrazem siły i przemocy panującego, podatki nowożytne są wypływem konieczności państwowych i wyrazem równych obowiązków obywatelskich w państwie nowożytnem.[1])

Podatki nakładane są w rozmaitej formie na osoby, kapitały i rzeczy, na produkcję, obrót i konsumcję, w ogóle na całe społeczeństwo. Podatkami są także monopole skarbowe i cła, niemniej wiele z pośród t. zw. opłat skarbowych, jak się niżej przekonamy W skarbowości polskiej przyjęło na oznaczenie podatków, ceł i opłat ogólną nazwę „danin publicznych".

O s o b a m i obowiązanemi do płacenia podatków są tak osoby fizyczne, jak prawne, tak obywatele, jak cudzoziemcy, tak mieszkańcy, jak osoby w kraju niezamieszkałe. Wszelkie określenia podatku, ograniczające podatki li tylko do obywateli lub mieszkańców kraju, są ciasne i jednostronne. Podobnież r z e c z y podległe podatkowi są bądź poszczególnemi dobrami i towarami, bądź całym majątkiem lub częściami tegoż, bądz intratą albo dochodem, żadnej więc z tych kategorji nie można z pojęcia podatków wyłączyć.

Dzisiejsze pojęcie podatku jest wypływem nowożytnej idei państwowej i naczelnych zasad skarbowych. Rozwinęło się ono stopniowo wraz z przeobrażeniem średniowiecznego gospodarstwa skarbowego. W średnich wiekach miały wszelkie świadczenia obywateli prawno-prywatny charakter wynagrodzenia za

---

[1]) Por już P J P r o u d h o n: „Theorie de l'impôt", Paris 1868

wzajemne usługi panującego. Później nakładano za zezwoleniem stanów krajowych w czasach nagłej potrzeby publicznej podatki różniące się od przekazanych tradycją danin i świadczeń, ale owe podatki stanów miały oznaczone specjalne przeznaczenie i zachowały charakter daniny, dobrowolnie w drodze wzajemnej umowy przez ogół przyjętej. Dopiero odrodzenie idei państwowej i wzmocnienie władzy panującego doprowadziło powszechnie do podatków stałych w znaczeniu nowożytnem, pobieranych na potrzeby publiczne, niezależnie od wzajemnych usług państwowych.

W dzisiejszej literaturze skarbowej panuje w zasadzie zgoda w pojmowaniu istoty podatku. Zarzucono powszechnie średniowieczną teorję, jakoby podatek był wynagrodzeniem za wzajemne usługi państwa, a także teorję szkoły manchesterskiej, jakoby podatki należało uważać za premię asekuracyjną, płaconą państwu celem zabezpieczenia się od nieprzyjaciół zewnętrznych i wewnętrznych. Takie pojmowanie podatku bowiem jest sprzeczne z organicznem pojęciem i doniosłemi zadaniami nowożytnego państwa i gospodarstwa skarbowego. Ekonomista Wagner i jego uczniowie usiłują wskrzesić dawniejszą teorję w tej formie, że podatki nie są wprawdzie wynagrodzeniem za specjalne usługi państwa, ale „ogólną odpłatą i zwrotem kosztów publicznych". Jednakowoż i takie określenie nie jest uzasadnione, albowiem podstawą i miarą podatków nie mogą być ani specjalne, ani nawet ogólne korzyści materjalne, spływające na obywateli z jego istnienia i działalności, lecz ogólne, rzeczywiste potrzeby publiczne i siły ekonomiczne społeczeństwa. Teorję taką zwalczał skutecznie już I. St. Mill w „Zasadach ekonomji politycznej" argumentem, że największą korzyść z istnienia państwa mają właśnie najsłabsi fizycznie i umysłowo, zabezpieczeni przed przemocą silniejszych, oni więc nie mogąc obejść się bez państwa, musieliby płacić w myśl takiej zasady największe podatki.

Pomimo zasadniczej zgodności w pojmowaniu istoty podatku, panują w szczegółach znaczne różnice. Pochodzą one głównie z tej przyczyny, że autorowie nie poprzestają w określeniu podatku na przytoczeniu istotnych jego znamion, lecz usiłują w samej definicji pomieścić swe indywidualne poglądy na podstawy

i pożądany ustrój systemu podatkowego.[1]) Z tego powodu znajdujemy w definicji podatku wypowiedzianą zasadę, że podatki mają być uiszczane przez „obywateli, według ich możności i regularnie", przez co cały szereg podatków uiszczanych przez cudzoziemców, albo nie wedle możności, lub nieregularnie, musiałby chyba stracić cechę podatków; to znowu zasadę, że podatki są „daninami, pobieranemi przez władzę z majątku wszystkich poddanych równomiernie", przez co daniny wybierane wedle innych zasad, przestałyby być podatkami; lub podobną zasadę, że podatek „jest cząstką oznaczoną i proporcjonalną mienia" jednostek, która również przesądza już z góry wymogom podatkowej teorji.

Zarazem zajmują one odrębne stanowisko wobec gospodarstwa społecznego, albowiem narzucają mu arbitralnie nowe prawidła rozdziału i użycia dochodu społecznego, sprzeczne z ekonomicznemi prawami wymiany i wolnej konkurencji. Bez względu na wzajemne usługi publiczne i na własne indywidualne potrzeby poddać się musi każda jednostka i każde gospodarstwo przymusowi płacenia podatków. W tem przejawia się ich istota i doniosłość nietylko ekonomiczno-społeczna, ale i polityczna.

II. UZASADNIENIE I CEL PODATKÓW.

Uzasadnienie podatków tkwi już w ich pojęciu i w naturze państwa. Skoro państwo istnieć musi w interesie społeczeństwa i całej ludzkości, przeto społeczeństwo dostarczyć mu musi funduszów na jego utrzymanie. Państwo może pobierać i pobiera także inne przychody skarbowe, ale zakres i wysokość innych przychodów są ograniczone i zaledwie w części przyczynić się mogą do pokrycia potrzeb skarbowych. Nadto system podatkowy może zadośćuczynić wymogom skarbowym, mianowicie może przez odpowiedni dobór i urządzenie podatków zapewnić skarbowi elastyczność przychodów, zastosować je do ciągłego wzrostu potrzeb i wydatków skarbowych.

Cele podatków są identyczne z celami całego gospodarstwa skarbowego i zadaniami państwa. Zadaniom tym mają one służyć, ale nie mogą ich krzyżować lub wznosić się ponad nie. Dlatego także popieranie polityki socjalnej w systemie podatkowym jest tylko o tyle dopuszczalne, o ile wypływa z idei i ogól-

1) Por tu słuszną uwagę Leroy-Beaulieu'go, I, str 112

nej polityki państwowej. Idea demokratyczna wymaga urządzenia podatków w duchu sprawiedliwości społecznej i nowożytnych zasad skarbowych. Z tego powodu okazały się niezbędnemi w dzisiejszym systemie podatkowym reformy, celem ulżenia ciężarów publicznych klasom niezamożnym, dawniej prawnie i politycznie upośledzonym, i przesunięcia ich na warstwy zamożniejsze, dawniej uprzywilejowane.

W granicach zadań państwowych podatki mogą mieć także inne zadania publiczne. Już w starożytności i średnich wiekach przypisywano zadania wychowawcze podatkom od pewnych przedmiotów konsumcji osobistej, szczególnie zbytkowej. Monopol spirytusu przyczynia się do ograniczenia pijaństwa, chociaż jego istotnym celem jest zapewnić skarbowi państwa dochody z konsumcji wódki. Podatek od samochodów, powozów w miastach, zmniejsza ilość ich posiadaczy, chociaż ma cel tylko fiskalny zwiększenia dochodów państwa lub miasta. Ale odwrotnie cła opiekuńcze, nałożone na dowóz towarów obcych, nie tracą cechy podatków, chociaż mają w pierwszym rzędzie na celu ochronę produkcji swojskiej, przed konkurencją zagraniczną. Wysokość i układ podobnych danin powinny być zastosowane do głównego celu, dla którego je ustanowiono; z odpadnięciem celu odpada zarazem ich cecha administracyjna.

III. PODATNICY.

P o d a t n i k a m i (k o n t r y b u e n t a m i) nazywamy o s o b y, p o w o ł a n e d o p o n o s z e n i a p o d a t k ó w, bez względu na to, czy już z góry są do tego bezpośrednio obowiązane, czy też ponoszą podatki w drodze pośredniej, zamierzonej w ustawie podatkowej. W tem znaczeniu odróżniają autorowie niemieccy właściwych podatników (Steuerträger) od płacących podatki, płatników (Steuerzahler).

W zasadzie każdy podatek jest osobistym, albowiem tylko o s o b y, jako podmioty praw majątkowych, mogą być do płacenia podatku powołane; niektóre podatki mają cechę rzeczową z tego powodu, że za p o d s t a w ę w y m i a r u ich nie służą osoby, lecz kapitały, intraty i poszczególne przedmioty, zupełnie niezależnie od tego, kto jest ich właścicielem i posiadaczem Należą tu szczególnie t. zw. p o d a t k i k a t a s t r a l n e, oparte

na katastrze, czyli spisie i szacunku kapitałów lub przeciętnych intrat z kapitałów, bez względu na stosunki ekonomiczne właścicieli i sposób rozdziału intrat między uprawnionych.

Wskutek tego odróżnia się w teorji podatników, czyli „podmioty“ opodatkowania, od „przedmiotów“ podatkowych. W rzeczywistości osoby opodatkowane czyli podatnicy są zarówno podmiotami, jak i „przedmiotami“ podatków. Tylko przenośnie mówić można o odrębnych przedmiotach podatkowych na podstawie fikcji, przyjętej w wielu ustawach podatkowych, że podstawa wymiaru podatku, jako taka, n. p. ziemia, dom, przedsiębiorstwo przemysłowe lub handlowe, może posłużyć samoistnie, niezależnie od osoby posiadacza, za przedmiot opodatkowania. Podstawą wymiaru podatku więc mogą być najpierw osoby jako takie, bez względu na ich stosunki ekonomiczne, a w takim razie mamy podatki ściśle osobiste, mianowicie dawne pogłówne, wedle liczby głów lub rodzin, albo dawny podatek osobisty klasowy, różny dla rozmaitych klas i zawodów. Powtóre mogą być podstawą podatku osoby, ale z uwzględnieniem ich stosunków ekonomicznych, a wówczas są podatki osobistymi majątkowymi i dochodowymi, bez różnicy, czy przy wymiarze podatku uwzględnia się cały majątek, czy tylko pewne jego składowe części lub przyrost majątkowy, czy cały dochód, lub pewne jego rodzaje, n. p. płacę, rentę. W obu powyższych wypadkach podatki nie tracą swej cechy osobistej. Cecha ta znika formalnie wówczas, gdy podstawą wymiaru podatku ma być kapitał, intrata przeciętna, produkt spożywczy lub przedmioty w obrocie, jako takie, a wtedy mamy podatki katastralne od kapitałów i od intrat, podatki spożywcze, cła i podatki od obrotu, chociaż także w tych wszystkich wypadkach ponoszą podatek pewne osoby, mianowicie bądź posiadacze kapitałów, bądź konsumenci, lub osoby zawierające umowę. Zresztą także przy takich podatkach „rzeczowych“ ustawa lub władza skarbowa musi wskazać osoby, obowiązane do ich uiszczenia. Osobami temi mogą być właściwi podatnicy, n. p. posiadacze kapitałów przy podatkach katastralnych, kupujący, przy cłach i podatkach od obiegu, albo też inne osoby, które obowiązane są skarbowi zaliczyć podatek w tej intencji, że w cenie towarów odbiją go sobie na podatniku wła-

ściwym, n. p. producenci przy podatkach spożywczych, sprzedający, przy cłach i podatkach od obrotu.

Podatnikami są nietylko obywatele prawnie przynależni do państwa, ale i cudzoziemcy, o ile wchodzą w skład społeczeństwa lub utrzymują z niem stosunki ekonomiczne. W pierwszym rzędzie powołani są do płacenia podatków obywatele, czyli ludność prawnie przynależna. Wynika to już z natury i celu podatku. Ale w dzisiejszych społeczeństwach odbywa się tak żywy i ciągły ruch osób w kraju i zagranicą, ludność faktyczna, zamieszkała lub przebywająca w kraju, tak dalece różni się od ludności prawnie przynależnej, że cudzoziemców w kraju zamieszkałych lub pobierających zeń dochody nie byłoby ani słusznem, ani nawet możliwem uwolnić od podatków. Niektóre podatki z cechą rzeczową, jak podatki katastralne, spożywcze, cła, podatki od obrotu, muszą ponosić także cudzoziemcy, tak z natury rzeczy i techniki podatkowej, jak w prostej konsekwencji panującego systemu wolnej konkurencji i równouprawnienia, gdyż państwo nie może tworzyć niebezpiecznej konkurencji dla swoich obywateli przez uwolnienie cudzoziemców od ciężarów publicznych Podatki osobiste zaś, majątkowe lub dochodowe, ponosić powinni cudzoziemcy zamieszkali w kraju z tytułu opieki i korzyści, jakich im państwo nowożytne nie odmawia. Tylko od takich osobistych dochodów, jakie pobierają z zagranicy, mogą cudzoziemcy być uwolnieni od podatku, jeżeli analogiczny podatek płacą już zagranicą. Wszelako wyjątek ten jest tylko pozornym, ponieważ słuszność wymaga uwolnić także obywateli od podatku od takich dochodów, które wpływają z zagranicy i tam zostały już opodatkowane.

Nakoniec podatnikami są tak osoby fizyczne, jak prawne. Z pośród osób fizycznych powołani są do płacenia podatków osobistych zazwyczaj tylko samoistni gospodarze, mianowicie ojcowie rodzin, utrzymujących się wspólnie z gospodarstwa. Podatki rzeczowe ekonomicznie spadają także na głowę rodziny i gospodarstwa. Spółki i stowarzyszenia nie powinny ponosić podatków osobistych, ponieważ dochody ich rozdzielają się w formie dywidend, udziałów, zaliczek, zwrotów, pomiędzy poszczególnych członków i u nich mogą być podatkiem osobistym dosięgnięte. Korporacje publiczne, niemniej fundacje naukowe

i dobroczynne, popierające zadania publiczne państwa, powinny być z tytułu swego posłannictwa wolne od podatków osobistych. Podatkom rzeczowym już z natury rzeczy podlegać muszą także spółki, stowarzyszenia, korporacje i fundacje, nawet państwo, od swych przychodów zarobkowych, a to tak ze względów na równe warunki współzawodnictwa, jak ze względu na dodatki do podatków na rzecz, samorządu.

IV. RODZAJE PODATKÓW.

Ważniejsze rodzaje i podziały podatków są następujące:

1. Podatki bezpośrednie i pośrednie. Podział ten jest w teorji skarbowej i w praktyce (prócz Anglji) najwięcej znany i rozpowszechniony, ale bywa rozmaicie rozumiany i z tego powodu jest źródłem nieporozumień. Dawni autorowie (n. p. Bodin) mówiąc o bezpośrednich podatkach mieli na myśli podatki osobiste, gruntowe i majątkowe (kontrybucję, szos) mówiąc zaś o podatkach pośrednich myśleli o akcyzie i cłach. W tem znaczeniu rozstrzyga o podziale podatków na bezpośrednie i pośrednie sposób nakładania podatków. Podatki nakładane wprost na osoby opodatkowane lub na ich grunta, domy, przedsiębiorstwa, dochody, są bezpośrednimi, właściwy podatnik bowiem bezpośrednio płaci podatek, podatki zaś nakładane na inne osoby, które mają zapłacony podatek dopiero odbić sobie na właściwym podatniku, są pośrednimi, ponieważ właściwy podatnik płaci tu państwu podatek nie wprost, lecz za pośrednictwem innych osób. Jednakowoż takie rozumienie owego podziału rodzi wątpliwość, czy niektóre podatki, n. p. od gruntów, domów, są także wówczas bezpośrednimi, gdy je płaci nie właściciel, lecz dzierżawca lub najemca, a natomiast, czy można nazywać podatki konsumcyjne pośrednimi, jeżeli są wybierane wprost od konsumenta (n. p. podatek od pomieszkania, od fortepianów, psów itp.); również jest wątpliwem, czy podatki spadkowe, od darowizn, od obrotu, należy uważać jako bezpośrednie, czy jako pośrednie. W innem znaczeniu używają tego podziału fizjokraci. Wedle nich podatek jest częścią czystego dochodu społecznego, przeznaczoną na opędzenie potrzeb publicznych, dlatego powinien być nakładany bezpośrednio (direct) na czysty dochód. Skoro zaś wedle ich teorji dochód czysty mają tylko wła-

ściciele gruntów, przeto jedynym bezpośrednim i uzasadnionym podatkiem jest podatek nałożony na czyste dochody właścicieli gruntów, wszelkie zaś inne podatki są pośrednie (indirect) i niezuzasadnione. Teorja fizjokratów stała się źródłem nowych określeń owego podziału podatków wedle tego, czy podatek obciąża dochód i majątek bezpośrednio lub pośrednio przy sposobności wydatków i obrotu. W literaturze francuskiej przyjęto znowu za podstawę tego podziału okoliczność, czy podatki są wybierane wedle listy osób i wedle trwałych stosunków i rzeczy (bezpośrednie), czy też od pewnych przedmiotów i aktów bez względu na osobę (pośrednie). Podatkami bezpośrednimi więc są podatki osobiste i przychodowe, pośrednie zaś podatki od obrotu, konsumcyjne i cła.

Podział podatków na bezpośrednie i pośrednie jest jaśniejszy, jeżeli wyjdziemy ze stanowiska ustawodawcy, nakładającego podatki, a pominiemy sposoby wymierzania i wybierania podatków. Z takiego stanowiska nazywamy podatkami bezpośredniemi podatki nałożone bezpośrednio na podatników, na ich majątek, części majątku i dochody, z których podatek ma być uiszczony; podatkami pośredniemi są podatki nałożone na cenę przedmiotów majątkowych i towarów nabywanych i pozbywanych, lub na produkcję i sprzedaż towarów przeznaczonych do obrotu i konkurencji. Zasadnicza różnica ekonomiczna między podatkami polega na tem, że podatki bezpośrednie poszukują wprost źródła, dającego dochody, podatki pośrednie zaś korzystają z panującego systemu wymiany i produkcji przedsiębiorczej, pozostawiając grze sił i interesów ekonomicznych rozkład i wyrównanie ciężaru podatków między producentami, kupcami i konsumentami.

W skarbowości polskiej należą do podatków bezpośrednich: podatki gruntowe, podatki od nieruchomości miejskich i niektórych wiejskich, podatek przemysłowy, podatek dochodowy, podatki od kapitałów i rent, podatek od skrzynek depozytowych oraz odsetki zwłoki, kary, grzywny i należytości egzekucyjne. niemniej nadzwyczajny podatek majątkowy i nadzwyczajna danina lasowa. Do podatków pośrednich należą: podatek od wina, piwa, cukru, drożdży, oleju skalnego, zapałek, kwasu octowego, akcyzowe opłaty patentowe, odsetki, kary i grzywny; do tych podatków należą także monopole skarbowe, traktowane jako osobne przedsiębiorstwa, mianowicie monopol soli, tytoniu i spirytusu, z wy-

jątkiem loterji państwowej, która nie jest podatkiem, lecz monopolowym przywilejem skarbowym. Z pośród podatków bezpośrednich w Polsce podatek przemysłowy jest tylko w części bezpośrednim, jako podatek od świadectw przemysłowych i handlowych, przeważnie zaś jest podatkiem od obrotu towarów i o tyle należy do kategorji podatków pośrednich. Także cło jest podatkiem pośrednim.

2. Podatki osobiste i rzeczowe. Podatki osobiste nałożone są wprost na osoby podatników, na ich dochód lub majątek, podatki rzeczowe nałożone są na grunta, domy, kapitały i przedsiębiorstwa wedle ich rzeczywistej, przeciętnej lub tylko domniemanej intraty, na towary przeznaczone do obrotu i wprost na konsumcję. Podział ten nie pokrywa się z poprzednim, ponieważ podatki t. zw. katastralne, oparte na spisie i szacunku intraty (katastrze) gruntów, domów i przedsiębiorstw są bezpośredniemi ale nie są osobistemi, albowiem wychodzą z fikcyjnego założenia, że podatek ponosi sama ziemia, dom lub przedsiębiorstwo, niezależnie od osoby posiadacza.

Podział podatków na osobiste i rzeczowe odpowiada duchowi nowożytnych reform podatkowych, zmierzających do przekształcenia dawnych podatków rzeczowych w całości lub części na osobiste, celem zastosowania ich do rzeczywistej siły podatkowej podatników. Wszelako także ten podział nie jest bez wad, głównie z dwóch przyczyn: najpierw pojęcie podatków „rzeczowych“ w znaczeniu powyższem nie jest w teorji i praktyce skarbowej ustalone i nie jest zupełnie ścisłe, gdyż każdy podatek jest o tyle osobistym, że musi być przez pewną osobę zapłacony i że pewna osoba jest odpowiedzialną także za uiszczenie podatków rzeczowych (jako posiadacz gruntów, domów i innych kapitałów, jako nabywca rzeczy, jako strona kontraktująca itp.) Powtóre istnieją podatki, które mają cechę podatków osobistych i podatków rzeczowych, n. p. podatki zarobkowe od przedsiębiorstw i zarobków, podatki od płacy, podatki od renty, jeżeli uwzględniają nietylko przedmioty opodatkowane (przedsiębiorstwo, płacę, rentę), ale zarazem stosunki ekonomiczne osobiste podatnika.

3. Podatki pieniężne i danny w naturze. Gospodarstwo pieniężne wymaga dzisiaj dochodów i podatków pieniężnych. Po średniowiecznem gospodarstwie naturalnem zacho-

wały się dotychczas niektóre świadczenia i daniny w naturze, n. p. podwody kwaterunkowe, szarwarki drogowe, a nawet rozszerzenie podobnych danin na wypadek potrzeby nie jest wykluczone, n. p. na zboże i paszę dla wojska, lub na inne wytwory miejscowe, o ileby to odpowiadało potrzebom skarbu i interesom produkcji społecznej.

4. Podatki z w y c z a j n e i n a d z w y c z a j n e, wedle tego, czy są wybierane stale dla zaspokojenia zwyczajnych, powtarzających się potrzeb skarbowych, czy też nakłada się je i wybiera tylko chwilowo na chwilowe, nadzwyczajne potrzeby. W klasycznej starożytności i w średnich wiekach były podatki nadzwyczajnymi. Dzisiaj przeciwnie są one z reguły zwyczajnymi, a tylko wyjątkowo nadzwyczajnymi. Takim podatkiem nadzwyczajnym był przez długie lata ogólny podatek dochodowy angielski; także podatek dochodowy austrjacki z r. 1849 był w zasadzie „prowizorycznym", kilka podatków nadzwyczajnych wprowadzono też we Francji po klęsce z r 1870. W Austrji ulubioną formą podatku nadzwyczajnego były nadzwyczajne dodatki do podatków bezpośrednich, które podnosiły pierwotną stopę tych podatków i stały się faktycznie zwyczajnymi. W czasach nadzwyczajnej potrzeby państwo ma zazwyczaj do wyboru dwie drogi: zaciągnięcie długu lub nałożenie nadzwyczajnego podatku. Która z tych dróg dogodniejszą jest dla skarbu, a mniej szkodliwą dla gospodarstwa społecznego, to zależy od danych stosunków faktycznych. Podatkiem nadzwyczajnym w Polsce jest obecnie podatek majątkowy i danina lasowa.

5. Podatki n i e z m i e n n e czyli n i e r u c h o m e i z m i e n n e czyli r u c h o m e, wedle tego, czy stopa podatku jest niezmienną lub zmienną. Pierwsze można nazwać też s t a ł y m i, drugie n i e s t a ł y m i, byle podziału tego nie mięszać z poprzednim na zwyczajne i nadzwyczajne. Podatki zmienne mogą być zastosowane do zmiennych potrzeb skarbowych przez odpowiednią regulację stopy podatkowej. Podatki niezmienne dają dochód mniej elastyczny, lubo i ten dochód wzrasta z ogólnym rozwojem ekonomicznym.

6. Podatki k w o t o w e i r e p a r t y c y j n e, czyli r o z k ł a d o w e, wedle tego, czy mają z góry oznaczoną stopę, na podstawie której wymierza się k w o t e podatku, czy też tylko ogólną sumę wybrać się mającą z pewnych przedmiotów za po-

mocą repartycji na poszczególne terytorja. Podatkom repartycyjnym pokrewnymi są podatki skontyngentowane czyli ryczałtowe, które również mają oznaczoną z góry żądaną sumę podatku bez wyrażenia stopy, których jednakowoż rząd nie rozkłada na terytorja samorządowe, lecz w własnej administracji lub w drodze ugody z podatnikami wymierza je i wybiera. Od takich podatków należy znowu odróżnic podatki, które celem ograniczenia produkcji pewnych wytworów stosują niższą stopę do pewnej ilości produkcji, zwanej kontyngentem, ponad ten kontyngent zaś stosują stopę wyższą.

7. Podatki procentowe i klasowe, wedle tego, czy mają stopę procentową, czy też wysokość ich jest w granicach pewnych, zwanych klasami, jednakową. W średnich wiekach istniały w innem znaczeniu podatki osobiste klasowe, zastosowane do klas społecznych.

V. PODATKI PAŃSTWA A CIAŁ SAMORZĄDOWYCH

Pomiędzy podatkami państwa a podatkami ciał samorządowych nie ma pod względem pojęcia i zasad istotnej różnicy. Ciała samorządowe mogą podobnie jak państwo uzupełniać swe potrzeby skarbowe przymusowemi daninami społeczeństwa, jeśli dochody z innych źródeł nie są dostateczne. Wszelako prawo opodatkowania nie ma u państwa formalnie żadnych granic, gdy ciała samorządowe wykonywać je mogą tylko w prawnie oznaczonych granicach. Granice takie są konieczne dlatego, ponieważ państwo czuwać musi nad uszanowaniem ekonomiczno-społecznych i etyczno-prawnych zasad także w skarbowości samorządnej, a zarazem w własnym swym interesie skarbowym dopuścić nie może wyczerpania przez samorząd źródeł publicznych dochodów. W wiekach średnich, w czasie rozluźnienia idei i władzy państwowej, uzyskały niektóre ciała samorządowe nieograniczone prawo opodatkowania na własnym obszarze. W wielu miastach średniowiecznych powstały i rozwinęły się podatki przed podatkami państwowymi i stały się dla nich wzorem. Odrodzenie władzy państwowej i rozpowszechnienie stałych podatków państwowych położyły jednak tamę dawnej samodzielności samorządu w dziedzinie podatkowej.

Mimo prawnych ograniczeń są dzisiaj podatki także dla ciał samorządowych najważniejszem źródłem dochodów. Szerokie zadania samorządu tylko w części mogą być zaspokojone z przychodów zarobkowych i administracyjnych. W Europie najwięcej rozwiniętym jest samorząd w W. Brytanji, gdzie też wpływy podatkowe samorządu są największe tak w absolutnej sumie, jak i w stosunku do liczby mieszkańców.

O stosunku podatków samorządowych do państwowych mówiliśmy już na wstępie w rozdziale o podmiocie skarbowości. Przypominamy więc, że związki samorządowe pobierają dochody swe z podatków w ogólności w trojakiej formie:

1. Jako podatki samoistne, nie oparte na podatkach państwowych. Tu jest możliwem, że państwo oddaje pewne rodzaje podatków samorządowi, a samo obiera dla siebie inne rodzaje, lub też pomiędzy podatkami państwowymi a samorządowymi nie ma takiego odgraniczenia i jedne i drugie istnieją obok siebie, niejako w konkurencji wzajemnej. W duchu pierwszego systemu Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej postanowiła w art. 69, że „źródła dochodowe państwa i samorządu będą ustawami ściśle rozgraniczone".

2. Jako dodatki do podatków państwowych. Dodatki samorządowe mogą być ograniczone tylko do pewnych podatków, n. p. bezpośrednich, tudzież do pewnej tylko wysokości Ten system jest dla samorządu wygodnym i tanim, albowiem nie wymaga odrębnych kosztów urządzenia i wybierania podatków i daje możność zastosowania dochodów do potrzeb samorządu bez trudności formalnych. Jednakowoż wzrost potrzeb samorządowych prowadzi do zbytecznego przeciążenia dodatkami pewnych źródeł podatkowych, które stają się tem więcej dotkliwemi i niesprawiedliwemi, im mniej racjonalną jest podstawa i urządzenie danych podatków.

3. Jako udział samorządu w podatkach państwowych lub odwrotnie udział skarbu państwa w podatkach samorządowych. Udział taki może być bądź procentowym, bądź obejmować cała lub część nadwyżki wpływów podatkowych ponad pewną minimalną sumę. System ten jest zastosowany w szerokim zakresie w najnowszej skarbowości Rzeszy niemieckiej i państw do Rzeszy należących. Ma on te dodatnią stronę, że upraszcza system podatkowy i zmniejsza koszta skarbowe na

wymiar i ściągnięcie podatków, uchyla współzawodnictwo państwa i samorządu, wytwarzając wspólność interesów obojga w uzyskaniu jak największych dochodów. Ogólne dochody Rzeszy niemieckiej w r. 1924 w sumie 5358 miljonów marek złotych składają się w przeszło jednej trzeciej części (1861 milj. marek) z udziału (Ueberweisungen) poszczególnych krajów. Ujemną stroną tego systemu jednak jest osłabienie samodzielności gospodarczej krajów i związków samorządowych, gdyż ich budżet i system gospodarowania zawisłym jest od widoków na wpływy podatkowe państwa związkowego. System udziału państwa w dochodach podatkowych samorządu zastosowano w Polsce w statucie organicznym śląskim z r. 1920 przez postanowienie (art. 5), że dochód z podatków i opłat, pobieranych ze Śląska, wpływać będzie do skarbu śląskiego, który też prowadzi administrację podatkową. Z tych dochodów skarb śląski oddaje na potrzeby ogólno-państwowe część, odpowiadającą liczbie mieszkańców i sile podatkowej Śląska, obliczoną w sposób w dodatku do ustawy określony. Byłoby pożądanem, aby w związku z ustawową organizacją samorządu wojewódzkiego w całej Polsce nastąpiło także pod względem skarbowym jednolite uregulowanie skarbowości wojewódzkiej śląskiej raczej w duchu dzisiejszego systemu niemieckiego.

Stosunek skarbowości samorządowej do skarbowości państwowej został w Polsce początkowo uregulowany tylko dla miast, następnie na szerszej podstawie ustawą z 11 sierpnia 1923 (poz. 747) o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych dla gmin miejskich i wiejskich.[1]) Wprawdzie ustawa ta została już w niektórych szczegółach zniesioną,[2]) a gruntowniejsza jej reforma jest obecnie w toku, jednakowoż i nadal utrzyma się skombinowany system, jaki wprowadziła. Gminy otrzymały w tej ustawie prawo nakładania dodatków do podatków państwowych od gruntów i budynków do wysokości oznaczonej w ustawie, gminy miejskie też prawo samoistnego opodatkowania gruntów i budynków na swoim obszarze. Dla okręgów górniczych wprowadza ustawa samoistny podatek od kopalń do wysokości 1% ce-

[1]) Bliżej o tej ustawie por referat Ludwika Zielińskiego w „Samorządzie miejskim", 1924

[2]) Ob nowele z 31 lipca 1924 poz 719 i 720 Dz U i Rz art 21 ustawy o monopolu spirytusowym z 31 lipca 1924 poz 756

ny lub wartości sprzedażnej wydobytego materjału. Gminy miejskie zachowały prawo nakładania podatku od lokali, ustanowionego przez dawniejszą ustawę z 17 grudnia 1921 (o zasileniu finansów komunalnych), przyczem najwyższą normę stopy podatku corocznie oznacza minister spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem skarbu. Nadto gminy miejskie i wiejskie mogą pobierać podatek od zbytku mieszkaniowego, od zbędnych części mieszkań oraz od zajmowanych pomieszczeń w hotelach, pensjonatach, zajazdach, pokojach umeblowanych (t. zw. podatek hotelowy). Zgodnie z ustawą o podatku przemysłowym z 14 maja 1923 związkom komunalnym przysługuje prawo opodatkowania na potrzeby samorządu obrotu do wysokości 0.5% sumy obrotu ustalonego przez państwowe organy wymiarowe i do wysokości 25% ceny świadectw przemysłowych. Gminy miejskie i powiatowe związki komunalne otrzymały udział w państwowym podatku dochodowym na ich obszarze pobieranym w wysokości 30%, Warszawa 40%. W zakresie podatków od spożycia, zużycia, względnie produkcji gminy miejskie i powiatowe związki komunalne otrzymały prawo nakładania dodatków do wszystkich podatków państwowych z wyjątkiem podatku od węgla (już zniesionego), olejów mineralnych, soli i cukru w wysokości 30% (związki komunalne 40%) od napojów gorących i 15% od innych przedmiotów, nadto dodatków do opłaty państwowej od patentów na wyrób (100%), i sprzedaż (200%) trunków. Wskutek wprowadzenia ustawą z 31 lipca 1924 monopolu spirytusowego oznaczono (art. 21) udział związków komunalnych w opłacie skarbowej od spirytusu na 80 groszy od jednego litra alkoholu, sposób zaś rozdziału i wypłaty tego udziału utrzymano w ramach ustawy z 11 sierpnia 1923 tu omawianej. Gminy miejskie, które poprzednio uzyskały prawo pobierania samoistnych podatków od towarów dowożonych drogami żelaznemi i wodnemi, nie podlegających podatkom konsumcyjnym, mogą wedle tejże ustawy podatki te nadal pobierać, nadto mogą one pobierać podatek od oświetlenia elektrycznego i gazowego w lokalach szynkowych i w lokalach zabaw, widowisk i rozrywek (Warszawa na 3 lata we wszystkich lokalach). Gminy mają prawo pobierać opłaty od przeniesienia własności nieruchomości do wysokości 2% sumy, która służy za podstawę wymiaru opłaty państwowej, wynoszącej 4% tej sumy (ustawa z 31 lipca 1924). Gminy miejskie i wiejskie mają prawo

pobierać podatek od zaprotestowanych weksli w wysokości ½% sumy wekslowej, pobierany przez notarjuszów łącznie z opłatą państwową, podatek od spadków i darowizn do wysokości 10% podatku państwowego, podatek od plakatów, szyldów i anonsów, od publicznych zabaw, rozrywek i widowisk, od wykonywania prawa polowania. Nakoniec gminy miejskie i powiatowe związki komunalne mogą pobierać także inne samoistne podatki, z wyjątkiem od majątków, kapitałów, rent i źródeł, obciążonych podatkami wedle niniejszej ustawy, za zatwierdzeniem władz nadzorczych, t. j. ministra spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem skarbu, którzy mogą to prawo przelać na władze podwładne i wydziały wojewódzkie.

Ustawa z 11 sierpnia 1923 stworzyła więc szeroką podstawę dla skarbowości związków samorządowych, zwłaszcza miast. Wadą jej jest zbyt skomplikowany system podatków samorządowych, który szczególnie w b. zaborze rosyjskim, nie przywykłym do ciężarów samorządowych, wywołał ze strony ludności wiejskiej burzliwe protesty, zwracające się przeciw samej instytucji samorządu. Reforma skarbowości samorządowej powinna tedy w pierwszym rzędzie mieć na oku uproszczenie całego systemu i przystosowanie podatków do stosunków gospodarczych warstw opodatkowanych.

VI PRZERZUCANIE CIĘŻARÓW PODATKOWYCH.

Ze stanowiska gospodarstwa narodowego każdy dochód jest udziałem w dochodzie narodowym, a więc w corocznych wynikach produkcji i wymiany społecznej. Dochód państwa także tylko z dochodu społecznego trwale płynąć może, podatki więc ostatecznie na ten dochód spadają bez względu na to, w jakiej formie są nakładane i wybierane. Nie jest jednak dla skarbowości obojętne, kto w konkretnych wypadkach ostatecznie ciężar podatków ponosi, jakie osoby, jakie warstwy społeczne są rzeczywistymi podatnikami, chociażby formalnie inne osoby i inne warstwy podatki uiszczały. Skarbowość bowiem powinna być tak urządzoną, aby podatki dosięgały te osoby i te warstwy, które wedle intencji prawodawcy i wedle zasady sprawiedliwości i siły podatkowej powołane są do dźwigania ciężaru podatkowego.

Pytanie to może być w prawie skarbowem rozstrzygnięte tylko formalnie: prawo skarbowe może wyraźnie wskazać płatników podatku i może formalnie zabronić przerzucania czyli przenoszenia tego obowiązku na inne osoby. Prawo może n. p orzec, że podatek gruntowy płacić ma właściciel gruntu i nie może przerzucić podatku na dzierżawcę; prawo może postanowić, że podatek domowy płacić winien właściciel lub użytkowca domu i nie wolno mu przerzucić go na najmującego; prawo może postanowić, że podatek od renty płacić powinien wierzyciel hipoteczny i że nie wolno mu przerzucać tego podatku na dłużnika hipotecznego; ale w tych wszystkich wypadkach prawo w systemie wolnych umów i wolnej konkurencji nie może temu zapobiec, aby przy sprzyjających warunkach ekonomicznych właściciel gruntu nie odbił sobie podatku gruntowego przez podwyższenie czynszu dzierżawnego, aby właściciel domu nie starał się uzyskać czynszu najmu w takiej wysokości, by podatek domowy nie spadł na jego własną kieszeń, aby wierzyciel prywatny czy bank przy udzieleniu pożyczki nie liczył się z góry z istnieniem podatku od renty i nie przerzucał go na dłużnika w wyższej stopie procentowej.

Kwestja więc przerzucania podatków na osoby i warstwy, które w danych wypadkach ciężaru podatkowego ponosić nie powinny, jest nietylko kwestją skarbową, ale także kwestją ekonomiczną. Prawo skarbowe zresztą musi zawsze wskazać osoby płatników podatku, obowiązane do jego uiszczenia, ale nie zawsze wskazuje osoby właściwych podatników, powołanych do poniesienia danego ciężaru podatkowego. Podatki bezpośrednie, nałożone na dochód, majątek lub części majątku podatników, na intraty z ich kapitałów lub wartość użytkowa ich gruntów i domów, wskazują równocześnie w jednych osobach podatników i płatników podatków. Ale podatki pośrednie wymieniają tylko płatników podatku i osoby odpowiedzialne za uiszczenie podatku, pozostawiając kwestję rzeczywistego poniesienia ciężaru podatków i opłat grze sił i interesów ekonomicznych. Przy podatkach konsumcyjnych wybieranych od producentów lub kupców jest przeciwnie jasną intencja prawodawcy, aby podatek ten w cenie towarów spadł na konsumentów, gdyż inaczej produkcja danych towarów nie byłaby możliwa. Przy podatkach od obrotu i opłatach zamiar ustawodawcy ma wyłącznie cechę fiskalną, przysporzenia skarbowi dochodu z wymiany dóbr i towarów, a sprawa ponie-

sienia ciężaru podatkowego przez jedną lub drugą stronę, albo przez obie strony, staje się sprawą wyłącznie ekonomiczną.

Z powyższych uwag wynika, że o przerzucaniu podatków (repercussion, ricochet, translation, incidence of taxation, translazione dei tributi, Steueruberwalzung) mowimy w dwojakiem znaczeniu właściwem i niewłaściwem. Przerzucenie właściwe, rzeczywiste, zachodzi, jeżeli podatnik, powołany do poniesienia podatku z własnych dochodów lub majątku zdoła przenieść ciężar podatkowy na inną osobę, z którą wchodzi w stosunek wymienny n. p. kupna, sprzedaży, najmu, dzierżawy, pożyczki. Przerzucenie jest niewłaściwe, pozorne, jeżeli płatnik podatku odbija sobie podatek na właściwym podatniku, n. p. producent lub kupiec odbija sobie zapłacony, a raczej z góry zaliczony podatek konsumcyjny lub cło w cenie towaru na konsumencie.

Zjawisko przerzucania podatków znane było już w starożytności i w średnich wiekach, a w literaturze ekonomicznej dało pobudkę do formułowania abstrakcyjnych teorji przerzucania podatków, nie liczących się z prawdą życiową. Już znany filozof i ekonomista Dawid Hume[1]) stwierdził, że mylną jest powszechna opinja w pewnej sferze, jakoby każdy podatek podnosił pracowitość i wytwórczość narodu i dawał mu nową zdolność płatniczą, albowiem podatek ma rozmaity wpływ na ludzi pracujących, zmuszając ich bądź do uszczuplenia własnej konsumcji, bądź do podwyższenia swej płacy i przerzucenia go na pracodawcę, bądź do zwiększenia swej pracowitości, aby utrzymać się przy dotychczasowej stopie życiowej. Równocześnie Hume przyznaje, że ciężary państwowe i naturalne przeszkody przyczyniają się do ożywienia działalności i wychowania narodu, tak, że właśnie kraje o lichej glebie (Grecja, Kartagina, Włochy, Holandja) w walce z przeszkodami doszły do dobrobytu i potęgi. Zdaniem Hume'a najlepszemi są podatki konsumcyjne, pobierane od przedmiotów zbędnych i zbytkowych, ponieważ nie uciskają warstw biedniejszych, byle koszta ich wybierania nie były zbyt wysokie. Innego zdania był już w XVII. wieku filozof Locke, przeciwnik popularnych wówczas podatków konsumcyjnych,[2]) który twierdził, że wszelkie podatki, bez względu na to, kto je płaci,

[1]) Por. wyżej.
[2]) Por. wyżej.

ostatecznie spadają na ziemię w takich krajach, których majątek stanowi głównie ziemia. Ekonomiści francuscy XVIII wieku, zwani fizjokratami,[1]), oparli na teorji przerzucania wszelkich podatków na dochód właścicieli ziemi cały swój system podatkowy. Mniej pochopnym do formułowania abstrakcyjnej teorji przerzucania podatków był Adam Smith. Zbija on teorję fizjokratów krótką uwagą, że „jeden rzut oka wystarczy, aby dojrzeć, jakie podatki spadają ostatecznie na dochód z ziemi, a jakie spadają na inne rodzaje dochodu". Zdaniem A. Smitha podatki gruntowe nałożone na czynszowników spadają na właściciela ziemi przez obniżenie czynszu dzierżawy, podatki od płacy spadają w drodze przerzucenia na właściciela i kapitalistę, podatki konsumcyjne działają rozmaicie według tego, czy spadają na rzeczy potrzebne do życia z natury lub z przyzwyczajenia ludności, n. p. na sól, mydło, skórę, w Anglji i Holandji też na cukier i herbatę, w Hiszpanji na czekoladę jako powszechną konsumcję, czy też na rzeczy zbytkowe i zbędne w danem społeczeństwie. Podatki na rzeczy potrzebne do życia, podobnie jak podatki od płacy, spadają na cenę produktów i są przerzucane w wyższej płacy na właścicieli i warstwę kapitalistów, a pośrednio także na cenę towarów przemysłowych i zbytkowych i w cenie tych towarów znowu na klasy zamożniejsze. Przeciwnie podatki na rzeczy zbytkowe spadają na ceny tych towarów i na ich nabywców, bez względu na to, czy są nimi ludzie zamożni, czy niezamożni, n. p. konsumenci tytoniu lub likierów. Z nowego stanowiska traktuje sprawę przerzucania podatków N. Fr. Canard, autor „zasad ekonomji politycznej" nagrodzonych w r. 1801 przez paryski Instytut narodowy. Canard, profesor matematyki i fizyki, wprowadził do badania zjawisk ekonomicznych metodę matematyczną i stworzył teorję równowagi w gospodarstwie społecznem między wszystkiemi gałęziami pracy, cenami i dochodami, teorję płacy naturalnej, przyjętą później przez D. Ricarda i zastosował teorję równowagi także do rozdziału ciężarów podatkowych. Wedle Canarda ciężar podatków bezpośrednich i pośrednich rozdziela się między właścicieli i dzierżawców, wszystkich sprzedających i kupujących w ten sposób, że spada najpierw równomiernie na właścicieli i dzierżawców, kupujących i sprzedających, na-

[1]) Por. wyżej.

stępnie w systemie wolnej konkurencji przenosi się cząstkami na dalszych kupujących i sprzedających tej samej gałęzi produkcji, skłania silniej opodatkowanych do przechodzenia do innych zajęć i odbija się w drodze konkurencji na innych zawodach, sprowadza stopniowo, niekiedy dopiero po dłuższym czasie sprawiedliwą równowagę i gubi się w sile społecznej tak, jak woda nalana do rury będącej w połączeniu z całym systemem rur, powoli napełni wszystkie rury w równym poziomie do ich średnicy. Z tego powodu Canard nie przywiązuje wielkiej wagi do tego, jaka gałąź produkcji lub konsumcji jest opodatkowaną, a cały nacisk kładzie na sprawiedliwy wymiar i wybieranie podatku, na ochronę przed defraudacjami podatkowemi i fiskalnym uciskiem, który wywołuje rozgoryczenie ludności. Dawid Ricardo w „Zasadach ekonomji politycznej i opodatkowania“ sądzi podobnie jak A. Smith, że podatek od płacy prowadzi do podwyższenia płacy i do zmniejszenia zysków z kapitału, jest więc podatkiem od zysków, ze podatek od konsumcji niezbędnej prowadzi również do podwyższenia płacy i spada na zysk od kapitału, ale zgodnie z swą abstrakcyjną teorją renty gruntowej zaprzecza, aby podatki gruntowe spadały na właściciela. Zdaniem Ricarda podatki takie nie spadają wcale na rentę gruntową, która nie zależy od kosztów produkcji, lecz zwiększają koszta produkcji i spadają w cenie płodów rolnych na konsumentów; natomiast przeciwnie podatek od renty gruntowej nie może być przerzucony na konsumentów. W literaturze niemieckiej L. Stein połączył teorję przerzucania podatków z teorją produkcji podatków przez społeczeństwo. Stein sądzi, że każdy sprzedający dolicza swoje podatki do swoich kosztów produkcji i stara się odbić wszystkie poniesione podatki w cenie towarów. W ten sposób rolnik przerzuca swoje podatki na przemysłowca, ten na dalszych nabywców swych towarów, ci na nowych nabywców i t. d. Słowem, wedle niego każdy przerzuca swoje podatki na drugich, właściwie zatem nikt podatków nie płaci za siebie, lecz każdy zalicza je tylko za innych. Zjawisko to Stein tłumaczy w ten sposób, że każdy producent musi w wartości swoich wytworów wytworzyć także wartość ciężących na nich podatków, a dzięki temu może otrzymać o tyle wyższą cenę. Podatki więc, wedle niego, nie opierają się na zdolności podatników do ich opłacenia, ale na możności wytworzenia kwoty podatku zapomocą „swych

gospodarczych i osobistych kapitałów". Cała suma podatków „musi corocznie jako nadwyżka wartości produkcji być przez naród rzeczywiście wytworzoną, czyli wartość całej produkcji społecznej musi corocznie oprócz innych zwyczajnych kosztów produkcji o tyle być większą, ile wynosi podatek, użycie zaś podatku przez administrację państwa musi się znowu równać tej sumie, jaką podatnicy zapłacili za usługi tejże". Tylko w ten sposób, mniema autor, wyjaśnić można siłę ekonomiczną ludów płacenia olbrzymich, coraz większych, sum podatkowych.

Wszystkie teorje powyższe odbiły się w literaturze skarbowej. Przeważna większość pisarzy zachowuje stanowisko pośrednie, czyniąc różnicę między rozmaitymi rodzajami podatków i łagodząc konsekwencje owych teorji, niektórzy zaś uważają tę kwestję za kwestję wyłącznie ekonomiczną tworzenia się ceny, nie należącą wcale do nauki skarbowej.

Na uwagę zasługuje teorja przerzucania podatków, jaką rozwinął w swoich „Zasadach ekonomiki" (Principles of economics) Alfred Marshall, wybitny ekonomista angielski, który w swej teorji ekonomicznej starał się pogodzić starą teorję angielską D. Ricarda z nowszą teorją W. S. Jevonsa o granicznej użyteczności rzeczy (final utility) i takąż teorją austrjackiej szkoły K. Mengera i Wiesera. Marshall przyjmuje teorję o użyteczności granicznej, jako podstawie ceny, jaką człowiek płaci za daną rzecz, ale zastrzega, że nie można brać użyteczności granicznej jakiegoś dobra za jej użyteczność całkowitą. W krótszych okresach czasu, zdaniem Marshalla, przedewszystkiem użyteczność i popyt wpływa na wartość i cenę, „im dłużej zaś rozważamy okres czasu, tem większe znaczenie będzie miał wpływ kosztów produkcji na wartość". Wpływ opodatkowania jest wedle tego autora różny, stosownie do tego, czy produkcja pewnego towaru podlega prawu stałego przychodu, czy prawu zmniejszania się przychodu ze wzrostem kosztów produkcji, czy też zwiększania się przychodu. Są pewne towary, których produkcja zdaniem Marshalla „podlega mniej więcej ściśle prawu stałego przychodu, to znaczy takie, których przeciętny koszt produkcji jest prawie ten sam, bez względu na to, czy produkcja odbywa się na wielką, czy na małą skalę. W tym wypadku poziomem normalnym, około którego cena rynkowa się waha, będzie właśnie ten określony i stały koszt (pieniężny) produkcji". Inne produkty podlegają prawu zmniejsza-

nia się przychodu, a typowym przykładem takich produktów są produkty ziemi i wód lądowych, przy których zwiększenie wkładów kapitału i pracy nie przynosi wyniku proporcjonalnego do uczynionych nakładów. Nakoniec w innych gałęziach produkcji, zwłaszcza przemysłowej, przychód zwiększa się wraz z nakładem większych kapitałów i pracy. Otóż w pierwszym wypadku podatek podnosi koszta produkcji i cenę towarów, wypiera część towarów z rynku i spada całym ciężarem na konsumenta, nawet w wyższej mierze, niż wynosi przychód państwa z podatku. Wskutek podniesienia się ceny w stopniu wyższym niż podatek wynosi, zmniejsza się o tyleż t. zw. zysk czyli renta konsumenta, której Marshall dopatruje się w nadwyżce, jaką konsument byłby gotów zapłacić za towar ponad cenę rynkową, ze względu na użyteczność graniczną towaru. W drugim wypadku podatek podnosi cenę towaru i zmniejsza popyt i konsumcję towaru, przez to zaś zmniejsza przeciętne koszty jego produkcji, dzięki czemu cena podaży podniesie się m n i e j, niż o pełną wysokość podatku, a ogół wpływów podatkowych dla państwa może być większy, niż wynikające ztąd zmniejszenie „zysku“ konsumenta. W trzecim wypadku podatek podnosi koszta produkcji i cenę, zmniejsza popyt i produkcję, podnosi cenę w y ż e j, niż o stawkę podatkową, ostatecznie więc zmniejsza „zysk“ konsumenta znacznie więcej, niż wynoszą przychody skarbu z podatku. Ztąd Marshall przychodzi do wniosku, że społeczeństwo (państwo) powinnoby pobierać podatek od dochodów swoich członków i od produkcji takich dóbr, które podlegają prawu zmniejszania się przychodu, a wpływy podatkowe poświęcać na premjowanie produkcji dóbr, w których dziedzinie przejawia się prawo zwiększania się przychodu w miarę zwiększania się produkcji, albowem z takiej akcji płynęłaby korzyść zarówno dla wytwórców, jak spożywców.[1]) Innemi słowy Marshall radzi opodatkować produkcję rolniczą, a premjować wielką produkcję przemysłową. Wniosek taki nie da się pogodzić z naczelnemi zasadami opodatkowania, ani też z żywemi prawami ekonomicznemi, albowiem teorja ekonomiczna A. Marshalla wychodzi z doktrynerskich, abstrakcyjnych założeń, podobnie jak teorja wartości D Ricarda i szkoły austrjackiej. Marshall

---

[1]) Ob A M a r s h a l l. „Zasady ekonomiki“, w tłum Warszawa, 1925, I, str 441—53

wychodzi z założenia, iż siły popytu i podaży działają swobodnie, że każdy jest poinformowany o tem, co robią inni i nie płaci wyższej ceny od innych, że istnieje w danym czasie tylko jedna cena na rynku, że cena popytu na towar zmniejsza się za każdem zwiększeniem podaży, że stan ekonomiczny i liczba ludności się nie zmienia; pozatem M. nie bierze w rachubę mnóstwa zmiennych czynników społecznych i międzynarodowych, a wszakże cena nie ma dzisiaj cechy lokalnej, lecz jest przedewszystkiem ceną międzynarodową w obec panującej wolnej konkurencji w świecie Produkcja rolna w Anglji stała się niezyskowną wcale nie z tej przyczyny, że nakłady pracy i kapitału w ziemię nie dają odpowiednich zysków, ale przeciwnie dlatego, że konkurencja zamorska tak obniżyła ceny, iż produkcja intenzywna nie mogła dawać intraty i trzeba było przejść z uprawy zbożowej do systemu hodowli owiec i bydła. W braku konkurencji zamorskiej ceny płodów rolnych w Anglji byłyby tak wysokie, że nie byłoby mowy o prawie „zmniejszających się przychodów“ z ziemi, ponieważ produkcja krajowa nie mogłaby zaspokoić niezbędnych potrzeb całej ludności. Cała teorja Marshalla o prawie stałego przychodu, zmniejszającego się przychodu i zwiększającego się przychodu upada w obec faktu, że stosunki międzynarodowej podaży i popytu wywiązują wszelkie kombinacje, oparte na indywidualnych i lokalnych warunkach produkcji i odbytu. Również teorja o „zysku“ czyli rencie konsumenta jest czysto abstrakcyjną, ludzie bowiem gotowi są ofiarować pewne ceny za poszukiwane przedmioty w systemie wymiany społecznej przedewszystkiem dlatego, ponieważ liczą się z daną konjunkturą rynkową i do niej się stosują Tylko tem wytłumaczyć można znany fakt, że ludzie ofiarują i płacą za rzeczy niezbędne do życia, jak chleb, sól, mięso, opał, ceny nierównie niższe, niż za rzeczy zbędne i zbytkowe. Nie ma mowy o tem, aby każda cena, uiszczona poniżej chwilowej gotowości i siły nabywczej konsumenta, była jego „zyskiem“ czy „rentą“, nie ulega bowiem wątpliwości, że motywem owej gotowości jest tylko nieznajomość ceny rynkowej, a wcale nie wyższa miara „zadowolenia“ z przedmiotu w porównaniu z ceną zapłaconą. Natomiast możnaby raczej mówić o zysku czy rencie producenta, jeżeli on poniżej przeciętnych cen rynkowych nabędzie surowce lub maszyny, które zmniejszą jego koszta produkcji i ułatwią mu ustanowienie cen konkurencyjnych.

W duchu teorji A. Marshalla ekonomista polski Adam Krzyżanowski (Nauka skarbowości, Poznań 1923) formułuje tezy, na które nie można się zgodzić ani ze stanowiska ekonomicznego ani skarbowego. Zdaniem tego ekonomisty „przerzucalność podatku zależy przedewszystkiem od pomnażalności dóbr, łatwo bowiem są podatki przerzucalne, jeżeli są nałożone na wytwórców dóbr, pomnażalnych po coraz to mniejszych kosztach. Producenci w tych wypadkach nie mają z czego płacić podatków, bo ich zyski są małe (?), ale konsumenci są zasobni (?), bo chodzi o zadośćuczynienie potrzebom, których środki zaspokojenia tanieją“ Zdaniem tegoż autora „cena każdego dobra ustala się na poziomie odpowiadającym popytowi najsłabszego konsumenta i podaży najsłabszego wytwórcy (?). Każda cena zapewnia renty konsumentom tym, którzy byliby gotowi dać więcej i rentę producenta wytwarzającym taniej. Przewaga renty konsumenta ułatwia, przewaga renty producenta utrudnia przerzucanie. Podatek jest uiszczany z renty albo konsumenta, albo producenta. W pierwszym wypadku dochodzi do zwyżki cen, w drugim nie następuje przerzucenie, podatek obciąża rentę producenta, wywołuje zwyżkę procentu i zniżkę cen“. W powyższej teorji uważamy za mylną teorję ceny, która jest zjawiskiem bardziej skomplikowanem, niż autor przyjmuje, niemniej teorję rzekomych rent producenta i konsumenta, a wskutek tego upadają także wnioski wysnute z takiego rozumowania.

Kwestja przerzucania podatków jest w rzeczywistości przeważnie natury ekonomiczno-społecznej. Nie jest właściwem zadaniem nauki skarbowej wdawać się w analizę kosztów produkcji i ceny, oraz dochodzić, czy i w jakim stopniu podatki na nie wpływ wywierają. Pomimo to jednak nie jest niniejsza kwestja bez znaczenia dla teorji i polityki skarbowej, ponieważ system podatkowy powinien być w ten sposób urządzony, aby podatek ponosili właściwi podatnicy, przez prawodawcę do tego obowiązku powołani. Jeśliby teorja Canarda o powczechnem przerzucaniu wzajemnem podatków, tudzież teorja Steina o „produkcji“ podatków zawsze się sprawdzały, wówczas możnaby dojść do wniosku, że obojętne są systemy podatkowe, albowiem ostatecznie podatki będą zawsze na ogół przerzucone i przez ogół wytworzone.

W rzeczywistości obie teorje o powszechnem przerzucaniu i o produkcji podatków są w świetle rzeczywistych stosunków zbyt abstrakcyjne, jednostronne i w swem ogólnem brzmieniu mylne. Są one w ogóle tylko o tyle prawdziwe, że ostatecznem źródłem wszelkich podatków jest dochód społeczny, a zatem wartość i cena corocznych wyników produkcji społecznej. Podatki przedstawiają dla gospodarstw indywidualnych nową potrzebę, i to niezbędną, która koniecznie zaspokojoną być musi. Ztąd ścieśniają one dochody indywidualne i dają każdemu podatnikowi ciągłą ekonomiczną pobudkę do uzupełnienia swego dochodu i przywrócenia równowagi w swych wydatkach domowych. Pod wpływem tej pobudki może nastąpić silniejsze natężenie w pracy wytwórczej i wytworzenie całej kwoty lub części podatku. Natężenie pracowitości jest szczególnie potrzebne u tych klas i jednostek, które są ograniczone do drobnych dochodów, niezbędnych dla utrzymania ich życia. Skutek taki jest wprawdzie możliwym i nieraz faktycznie następuje, ale nie jest koniecznym i nie zawsze się objawia. Pod wpływem owej pobudki bowiem powstać może u podatników usiłowanie wynagrodzenia ubytku swych dochodów w rozmaity sposób. Jedni powiększą i ulepszą swą produkcję i jej wartość, inni przeciwnie szczędzić będą na kosztach produkcji i pogorszą jakość towaru; jedni skorzystają z swej siły ekonomicznej i szczęśliwej konjunktury i przerzucą podatek na nabywców swych towarów i usług, inni przeciwnie szczędzić będą w gospodarstwie domowem przez ograniczenie swej osobistej konsumcji. Nawet podatki konsumcyjne i cła, które już z natury swej spaść mają na konsumentów, wywołują faktycznie, jak uczy doświadczenie, rozmaite skutki: często podnoszą ceny, ale nieraz wiodą do pogorszenia jakości towaru, do ulepszenia produkcji, zwłaszcza przedsiębiorczej, do ograniczenia zysków producenta lub szynkarza.[1])

Bez względu zresztą na prawidła i objawy przerzucania podatków w stosunkach gospodarstw indywidualnych, dostarcza funduszów na ich pokrycie dochód społeczny i jego stateczny wzrost. Wzrost ten może być poparty i przyspieszony przez

[1]) Do takich wyników dochodzi co do podatków konsumcyjnych Schanz, na podstawie swych studjów na polu podatków bawarskich („Zur Frage der Ueberwalzung indirekter Verbrauchssteuern auf Grund des bayerichen Malzaufschlags", w Schmollera „Jahrbuch" VI, str. 563)

nowe potrzeby podatkowe i silniejsze natężenie produkcji społecznej; ale może być też wynikiem równoczesnego postępu ekonomicznego a nawet podatki, użyte przez państwo na cele wytwórcze, mogą wzmocnić dochód społeczny i bez naruszenia cen towarów stworzyć nowe źródło swej reprodukcji.

Z uwag powyższych okazuje się, że kwestja przerzucania podatków, jako kwestja faktyczna, nie da się z góry abstrakcyjnie rozstrzygnąć. Niektóre podatki, szczególnie katastralne i pośrednie, działają podobnie, jak nowe koszta produkcji. Producent więc pragnie je odbić w cenie swych towarów, właściciel w czynszu, kapitalista w procencie. Czy jednakowoż, i o ile zdoła ten cel osiągnąć, to zawisło już od konjunktury rynkowej i od jego siły ekonomicznej. Nawet w razie osiągnięcia ceny korzystnej nie podobna wyrokować, czy udało mu się przerzucić zapłacony podatek, lub może tylko uzyskać wyższy zysk, czyli nadwyżkę ponad istotne koszta produkcji. Mianowicie trudno mówić o przerzuceniu podatku wtedy, gdy cena zależy od konjunktury międzynarodowej, nie od interesów i stosunków lokalnych, n. p. cena zboża. Natomiast nieraz jest widoczne przerzucenie podatku, gdy cena, czynsz, procent, zależą od konjunktury l o k a l n e j, i gdy powstanie w pewnej miejscowości monopol faktyczny właścicieli domów (podatek czynszowy), lichwiarzów (podatek rentowy), kupca (monopol propinacyjny) i t. p. Niektóre podatki, mianowicie osobiste, majątkowe i dochodowe, nie mogą być poczytywane jako koszta produkcji, lecz rodzą nową potrzebę w gospodarstwie domowem podatników. W jaki sposób nowa ta potrzeba znajdzie pokrycie, to zależy od indywidualności danego gospodarza, jest kwestją faktyczną i skomplikowaną, nie można więc załatwić jej ogólną regułą teoretyczną.

O przerzucaniu podatków mówić można jeszcze w z u p e ł n i e i n n e m, p o l i t y c z n e m z n a c z e n i u, jako o dążeniu poszczególnych klas i jednostek do uchylenia się od ciężarów publicznych i obarczenia niemi innych klas i jednostek. W życiu politycznem ścierają się interesy klasowe i prowadzą do zwycięztwa jednej klasy lub drugiej, albo do wzajemnego kompromisu. Wedle wyników tej walki kształtują się prawa i systemy podatkowe. W demokratycznych Atenach wszechwładny lud umiał zepchnąć wszystkie ciężary publiczne na klasę zamożną, co jednak nie wyszło na korzyść interesów ogólnych ojczyzny. W średnich

wiekach przeciwnie klasy zamożne, z tytułu swych przywilejów politycznych, przerzuciły na lud wiejski i miejski ciężary podatkowe. W państwach nowożytnych odbywa się proces reform podatkowych celem sprawiedliwego rozkładu podatków na wszystkie klasy i zawody. Wszelako i dzisiaj system parlamentarnych rządów daje sposobność stronnictwom, które uzyskały przewagę polityczną, do skutecznej ochrony swych interesów w urządzeniach skarbowych. Na tle dyskusji i walki parlamentarnej w państwie a także w kraju i gminie, rysują się wyraźnie, czasem zbyt jaskrawo, krzyżujące się dążenia i interesy w dziedzinie podatków.

Nakoniec wielu usiłuje wbrew postanowieniom lub duchowi ustaw podatkowych uwolnić się od obowiązku opłacania podatków przez zatajenie swych kapitałów i dochodów, przez obejście ustaw o podatkach spożywczych, przez przemytnictwo; w ogóle przez t. zw. defraudacje podatkowe. Defraudacje podatków są pośrednio przyczyną przerzucania ich na resztę podatników. Państwo bowiem musi ubytek w dochodach zastąpić nowymi podatkami lub podniesieniem wysokości lub stopy podatków istniejących, albo mogłoby obniżyć podatki, gdyby przez defraudacje nie ponosiło uszczerbku. Szczególnie wtedy, gdy defraudacje podatkowe obejmą szerokie koła ludności i przejdą niejako w nałóg, skarb jest narażony na znaczne straty i musi je odbić w innej drodze na innych podatnikach. W ten sposób są defraudacje podatkowe rodzajem nielojalnej walki jednostek z państwem i społeczeństwem.

VII. ZASADY PODATKOWE.

Zasady podatkowe, czyli ogólne normy obowiązujące przy wyborze systemu opodatkowania i przy urządzeniu poszczególnych podatków, są wypływem znanych nam ogólnych zasad skarbowych.[1]) Podobnie, jak owe zasady, mają one cechę ekonomiczno społeczną, etyczno-prawną, lub wyłącznie skarbową. Począwszy od Vaubana, który sformułował postępowe zasady podatkowe ze stanowiska prawnego (powszechność podatków) i skarbowego (obfitość i elastyczność dochodów skarbowych), określali już dawniejsi autorowie kierujące prawidła przy opoda-

[1]) Ob wyżej

tkowaniu Najwięcej znane są cztery zasady sformułowane przez Adama Smitha ze stanowiska ekonomicznego i technicznego. W nowszej literaturze zajęto się za przewodem Sismondi'ego i J. St. Milla uzupełnieniem zasad skarbowych ze stanowiska wymogów sprawiedliwości społecznej. A. Wagner rozróżnia dziewięć zasad podatkowych i dzieli je na cztery grupy, mianowicie na zasady skarbowo-polityczne, ekonomiczne, sprawiedliwości i administracji podatkowej.

Podobnie jak ogólne zasady skarbowe dzielimy także zasady podatkowe na:

1. Zasady prawno-państwowe i etyczno-społeczne; należą tu zasady powszechności podatków i sprawiedliwości w opodatkowaniu.

2. Zasady ekonomiczne: należy tu zasada stosowania podatków do rzeczywistej siły ekonomicznej, mianowicie do dochodu społecznego i do dochodów indywidualnych, niemniej zasada rozmaitości podatków.

3 Zasady polityki podatkowej i zarządu skarbowego, mianowicie zasada elastyczności dochodu z podatków, jasnego określenia obowiązków podatkowych, oraz wybierania podatków w odpowiedniej porze, w sposób dogodny i tani.

1. ZASADY PRAWNO-PAŃSTWOWE I ETYCZNO-SPOŁECZNE.

Podatki powinny być zgodne z zasadami obowiązującego prawa i etyki. Wobec panującej zasady równouprawnienia powinny być podatki powszechne i sprawiedliwe.

A. POWSZECHNOSĆ PODATKÓW.

Zasada powszechności podatków, płynąca z nowożytnej idei równouprawnienia, ma znaczenie dwojakie: Najpierw oznacza, że żaden obywatel i żaden stan jako taki, nie powinien być uwolniony od podatków, że zatem dawniejsze przywileje podatkowe nie mają dzisiaj racji bytu. Powtóre orzeka dodatnio, że wszyscy obywatele i każda klasa czy zawód społeczny, płacić podatki powinny, że system podatkowy powinien być w ten sposób urządzony, iżby nikt od obowiązku płacenia podatków nie mógł się uchy-

lić. W pierwszem znaczeniu jest zasada powszechności podatku wyłącznie zasadą prawną i uzyskała sankcję formalną już w konstytucjach państw europejskich, począwszy od konstytucji francuskiej z r. 1791. W drugiem znaczeniu jest ona zarazem zasadą ekonomiczną, albowiem wymaga racjonalnego urządzenia podatków.

Ustawodawstwo nowożytne dopuszcza niektóre wyjątki od zasady powszechności podatków, częścią osobiste, częścią rzeczowe. Właściwymi wyjątkami, czyli przywilejami podatkowymi, są tylko uwolnienia osobiste pewnych osób lub całych zawodów, uwolnienia rzeczowe bowiem są tylko konsekwencją ogólnych zasad podatkowych. Przywileje osobiste są o tyle tylko dopuszczalne i usprawiedliwione, o ile pewne osoby zajmują w państwie pod względem prawno-politycznym wyjątkowe, uprzywilejowane stanowisko. Do osób takich należy panujący i posłowie państw obcych, w niektórych państwach też członkowie panującej dynastji. Wszystkie te osoby ze względu na swą nietykalność i wyższe stanowisko prawno-polityczne mogą być uwolnione od podatków osobistych i osobisto-dochodowych, wybieranych wprost od osób opodatkowanych. Natomiast nie ma racjonalnego powodu, osoby te uwalniać od podatków rzeczowych. Od podatków rzeczowych nie może być nikt uwolniony już ze względu na system wolnej konkurencji, który nie dopuszcza sztucznego obniżania kosztów produkcji u pewnych jednostek ze szkodą dla ogółu współzawodników.

Oprócz osób powyższych powinno być od podatków osobistych uwolnione samo państwo, niemniej ciała samorządowe i to zarówno od podatków własnych, jak państwowych. Wynika to z natury rzeczy i z obopólnego posłannictwa publicznego tych ciał, wzajemnie się uzupełniających. Na równi z temi ciałami zasługują na takiż przywilej podatkowy wszelkie korporacje i fundacje, które wyłącznie służą publicznym celom, humanitarnym, naukowym, sanitarnym. Natomiast od podatków rzeczowych z podanej już przyczyny nikt, nawet państwo, nie powinno być uwolnione. Cudzoziemcy nie mają zasadniczo żadnego prawa do przywilejów podatkowych. Ze względów słuszności mogą być uwolnieni od tych podatków osobistych, które ponoszą już w kraju własnym z tytułu swej

prawnej przynależności, jeżeli także w ich ojczyźnie cudzoziemcy są w podobny sposób traktowani. Z tego powodu wyjątkowe ulgi dla cudzoziemców powinny być uregulowane w traktatach państwowych. Przykładem takiego traktatu jest wzajemny układ zawarty w r. 1899 między Austrją a Prusami, celem zapobieżenia podwójnemu opodatkowaniu dochodów obywateli obu państw oraz układ wzajemny z r. 1907 zawarty co do podatku od spadków między Francją i Anglją.

Obecnie Liga narodów podjęła inicjatywę w tej sprawie i poleciła swej komisji skarbowej zająć się sprawą podwójnego opodatkowania celem zalecenia pewnych zasad w traktatach państwowych. Podkomisja złożona z czterech wybitnych członków (prof. Bruns, Einaudi, Seligman i Stamp) opracowała zasady, ogłoszone w sprawozdaniu komisji z 3 kwietnia 1923 (Report on double taxation submitted to the financial committee). Jako przewodnią zasadę dla udziału innych krajów w podatkach przyjęto g o s p o d a r c z ą przynależność podatników wedle miejsca produkcji (origin), a mieszkania (domicil) wtedy, gdy chodzi o dochody z papierów kredytowych, płacy, kredytu hipotecznego. Dla uniknięcia podwójnego opodatkowania możliwe są zdaniem komisji rozmaite metody, a to: potrącanie podatku od dochodu płynącego z zagranicy, uwolnienie od podatku dochodu odpływającego zagranicę, podziału podatku między dwa kraje, podziału na kraje wedle pewnych źródeł dochodu, n. p. dochodu z domów i gruntów dla jednego, a z papierów przemysłowych dla drugiego. Podatek spadkowy od nieruchomości powinien przypaść państwu, w którem leży nieruchomość, od ruchomości zaś państwu, w którem mieszkał zmarły spadkodawca.

W państwach nowożytnych ostały się z czasów dawniejszych niektóre przywileje osobiste i klasowe, sprzeczne z dzisiejszą zasadą równouprawnienia. Do niedawna korzystali z wolności podatku od płacy u r z ę d n i c y państwowi, jednak przywilej ten ustał niemal powszechnie. Przed wojną światową uprzywilejowane stanowisko podatkowe mieli w o j s k o w i, albowiem w niektórych krajach wolni byli od podatku dochodowego z swej płacy służbowej. Przywilej ten był niejako dalszym ciągiem przywilejów średniowiecznej szlachty, wolnej od podatku z tytułu swej służby wojskowej i kosztów wypraw wojennych. Ale dawniej przywileje podobne miały pewne usprawiedliwienie

w idei państwa patrymonjalnego i w usługach publicznych, świadczonych przez klasy wyższe. W dzisiejszym ustroju prawno-państwowym nie ma dla nich miejsca. Dzisiaj każdy służy społeczeństwu, jak umie i może, co bardziej zaś, niemal każdy, zdolny do służby wojskowej, poświęca w czasie wojny swe zdrowie i życie dla dobra ojczyzny. Słusznie więc w tym przywileju upatrywano objaw militaryzmu i w najnowszych ustawach przeważnie go uchylono, pozostawiając wyjątki tylko na czas wojny i dla szeregowców. Także w Polsce ustawa o państwowym podatku dochodowym (tekst ogłoszony rozporz. ministra skarbu z dnia 14 lipca 1923 poz. 607) uwalnia od podatku tego prócz osób eksterytorjalnych: szeregowych wojsk polskich co do ich żołdu w służbie czynnej ze wszystkiemi dodatkami, oficerów, duchownych i urzędników wojskowych w czasie wojny, należących do oddziałów postawionych na stopie bojowej, co do uposażenia wypłaconego z etatu wojennego, weteranów powstań z r. 1831, 1848 i 1863 co do pensji, państwo i związki samorządowe, osoby prawne, których dochody są obracane w całości na cele ogólnej użyteczności, naukowe, oświatowe, kulturalne, wyznaniowe i dobroczynne.

Z drugiej strony zasada powszechności podatków sprzeciwia się wszelkim przywilejom klasowym i zawodowym, chociażby one w imię nowoczesnej polityki socjalnej miały być nadawane. Nie jest bowiem zadaniem nowożytnej skarbowości wytwarzać nowe klasy uprzywilejowane na wzór średnich wieków. Zasadniczo więc nie jest uzasadnionem także żądanie uwolnienia k l a s y r o b o c z e j jako takiej od podatków wogóle, czy od pewnych tylko podatków. Zawód robotników bowiem poprzestać może i powinien na reformach skarbowych, jakich idea demokratyczna i sprawiedliwość wymaga, a mianowicie na wolności m i n i m u m e g z y s t e n c j i od pewnych podatków, na progresji podatkowej i t. d. Ponad te reformy, uzasadnione w interesie ogólnym, nie może żaden zawód rościć sobie pretensji do nadzwyczajnych przywilejów. Zresztą ze stanowiska całego społeczeństwa nie podobna zgodzić się na podział ludności na klasę pracującą i nie pracującą, w znaczeniu szerzonem przez szkołę socjalistyczną. Rodzaj pracy bowiem nie może kwalifikować przynależności do klasy pracującej lub próżnującej. Z małym wyjątkiem ludzi niezdolnych do pracy lub pasożytów próżnujących,

całe dzisiejsze społeczeństwo należy do „klasy“ pracującej, fizycznie lub umysłowo, samoistnie lub zawiśle, wytwórczo lub niewytwórczo, a także zyskowność pracy ma we wszystkich jej rodzajach najrozmaitsze stopnie.

Z wyższych względów publicznych możnaby się wyjątkowo zgodzić na zrobienie wyłomu w zasadzie powszechności w innym kierunku, wprost przeciwnym, mianowicie przez nałożenie wyższej stopy podatkowej na takich obywateli, którzy wyrządzają szkodę produkcji i harmonji społecznej wcale nie pracując pomimo jawnej zdolności do pracy, lub co gorsza, zamieszkałych stale dla własnej przyjemności za granicą i spożywających tam bez pracy owoce produkcji swojskiej. Wyższa stopa podatku, nałożona na podobne jednostki, miałaby głównie cechę administracyjną i etyczną, jako publiczny środek wychowawczy.

Niekiedy wolność od podatków przedstawia się tylko pozornie jako przywilej podatkowy. Do takich pozornych przywilejów zaliczamy wolność spółek i stowarzyszeń od podatków osobistych, która powinna im być przyznaną wówczas, gdy ich członkowie od swych dochodów podatek osobisty opłacają. W razie obciążenia takim podatkiem spółek i stowarzyszeń płacą spólnicy i członkowie stowarzyszenia faktycznie dwa razy podatek od swych dochodów, chyba, że podatek osobisty w pewnym kraju nie jest powszechny. Również uwolnienia pewnych minimalnych dochodów nie czynią uszczerbku zasadzie powszechności, jeśli przysługują wszystkim podatnikom. Uwolnienia te są wypływem zasady sprawiedliwości podatkowej. Tak samo uzasadnione są ulgi podatkowe dla pewnych rodzajów dochodów, n. p. dla dochodów z pracy w porównaniu z dochodami z kapitałów, ponieważ dochody z pracy nie są tak pewne i trwałe. Z tych samych powodów uwalnia się często od podatku dochodowego procenty pobierane z wkładek oszczędności i t. zw. „dywidendy“ stowarzyszeń zarobkowych i gospodarczych. Podobne uwolnienia powinny się ograniczać tylko do małych i średnich dochodów, a wogóle nie są konieczne w tych krajach, które mają ogólny podatek dochodowy, uwalniający od podatku całe minimum egzystencji. W takich krajach zbędnem jest także specjalne uwalnianie „żebraków“, „służby domowej“ i innych podobnych osób od podatku, ponieważ osoby te objęte są już wolnością minimalnego dochodu: jeżeli zaś pobierają wyjątkowo docho-

dy znaczne, nie ma słusznej przyczyny obdarzać ich przywilejami podatkowymi.

W niektórych krajach rozpowszechniły się pewne r z e c z o w e przywileje podatkowe, niezgodne z zasadami skarbowemi. Do takich przywilejów nieuzasadnionych zaliczamy uwalnianie k u p o n ó w publicznych obligacji od podatku dochodowego, a nowych lub przebudowanych d o m ó w na czas dłuższy od podatku domowego. W pierwszym wypadku państwo dla uzyskania dogodniejszych warunków i korzystnego kursu swej pożyczki, z r z e k a s i ę swego niewątpliwego prawa nakładania podatków na dochody swych wierzycieli i stwarza w ten sposób uprzywilejowany papier giełdowy na daleką i nieznaną przyszłość.. Przywilej podobny jest nieracjonalnym, a dla państwa upokarzającym. Można więc zgodzić się nań tylko w wypadkach rzeczywistej konieczności skarbowej. Udzieliwszy go musi państwo zobowiązania dotrzymać nawet w razie przeprowadzenia reformy podatków rzeczowych. Jest to jednak przywilej rzeczowy i nie dotyczy podatków osobistych, n. p. osobistego, majątkowego lub dochodowego.

Uwalniając n o w e d o m y od podatku czynszowego i podatków rzeczowych państwo wytwarza niebezpieczną konkurencję budynkom starym, pozbawionym owego przywileju. Nowe domy przedstawiają wówczas, mimo lichej budowy i innych niewygód, stosunkowo większą wartość, niż domy dawniejsze, jedynie dzięki długoletniej wolności podatkowej. Wolność taka daje bodźca do szkodliwej spekulacji placami i gorączki budowlanej, nie przyczynia się zaś, jak uczy doświadczenie, do obniżenia renty domowej. Zamiast nadawać przywileje nowym domom, powinno państwo raczej obniżyć podatek domowy i rozłożyć go na wszystkie domy. Wówczas skarb nie poniósłby straty, podatek zaś byłby sprawiedliwszy i nie wytwarzałby szkodliwej konkurencji. Inne znaczenie mają uwolnienia przyznawane dla domów robotniczych, lub dla celów regulacji i asanacji miast. Takie uwolnienia są wyrazem polityki socjalnej i ochrony ogólnych interesów. Również pewne budynki, mające przeznaczenie publiczne mogą być stale uwolnione od podatków, n. p. kościoły, budynki publiczne, szpitale, kasarnie wojskowe.

B. SPRAWIEDLIWOŚĆ W OPODATKOWANIU.

Podatki powinny być s p r a w i e d l i w e. Zasada sprawiedliwości jest ogólną zasadą skarbową, powinna więc przenikać i łączyć wszystkie zasady podatkowe. Pojęcie sprawiedliwości w opodatkowaniu zależy od stopnia rozwoju etycznego narodu i od idei państwowej. W państwie starożytnem, opartem na idei przemocy i podboju, „sprawiedliwem" było opodatkowanie cudzoziemców i krajów podbitych na rzecz obywateli. W państwie średniowiecznem i stanowem zasada „sprawiedliwości" wymagała opodatkowania poddanych, żydów i cudzoziemców w zamian za ochronę, jaką im dawał panujący i warstwy uprzywilejowane. W państwie absolutnem wszyscy obywatele płacą podatki jako cenę swego bezpieczeństwa i pokoju (Hobbes). W dzisiejszem państwie demokratycznem naród wydaje ustawy i rządzi przez swoich przedstawicieli, państwo jest prawno-publiczną organizacją narodu, a podatki są środkiem utrzymania i rozwoju tej organizacji dla wspólnych celów moralnych i materjalnych. Na zasadzie panującej etyki chrześcijańskiej i równouprawnienia podatki powinny być sprawiedliwie rozdzielone pomiędzy podatników, bez ucisku dla klas niezamożnych, ale i bez grabieży mienia bogatych. Wysokość podatków powinna stosować się do s i ł y p o d a t k o w e j, czyli t. zw. „m o ż n o ś c i p ł a c e n i a" i w tej sile podatników powinna mieć swoją ostateczną granicę. Siła podatkowa jednostek zależy nietylko od wysokości dochodu, ale i od innych licznych czynników, jak rodziny, miejsca zamieszkania, rodzaju dochodów, zdrowia i t. p. Ztąd wysokość podatków stosować się powinna także do indywidualnych stosunków podatników, które w systemie podatków osobistych mogą być w szerokiej mierze uwzględnione.

W tem znaczeniu słuszną jest zasada „możności płacenia" [1]) rozpowszechniona w nowszej literaturze skarbowej. Jest ona pokrewną zasadzie „równości ofiar", przyjętej przez Milla, w miejsce liberalnej zasady „wymiany usług". Wszelako możność płacenia jest ostateczną g r a n i c ą podatku i nie wyklucza w pewnych specjalnych wypadkach silniejszego opodatkowania osób interesowanych, które z pewnego wydatku rządowego korzyść odnieść

[1]) Prinzip der Leistungsfahigkeit, ability to pay.

mają. Szczególnie w czasach ogólnego przeciążenia podatkowego i w skarbowości samorządu dopuszczalną jest taka kombinacja zasady możności płacenia z opodatkowaniem wedle „interesu". Kombinacja taka uzasadnioną jest w zasadzie sprawiedliwości podatkowej.

Z uwag powyższych wypływa, że podatki nie tylko nie mogą być absolutnie równe, na wzór starożytnego pogłównego, lecz, że r o d z a j e i s t o p a p o d a t k ó w stosować się muszą do siły podatkowej podatników. Podatki powinny być w ten sposób urządzone, aby nie obciążać zbytnio słabszych podatników. Dlatego podatki konsumcyjne od przedmiotów powszechnego spożycia i użytku powinny być w imię zasady niniejszej, zgodnej z wymogami ekonomicznymi, o ile możności uchylone, a ciężar podatkowy w wyższym stopniu na osoby i klasy zamożniejsze powinien być przesunięty.

Także s t o p a podatków nie może być jednakową. Pewne r o d z a j e podatków, obciążające głównie klasy mniej zamożne, mianowicie powszechną i niezbędną konsumcję, o ile pozostać muszą, wymagają stopy niższej, niż inne, skierowane przeciw klasom zamożniejszym, n. p. podatki zbytkowe. Podatki oparte na różnych podstawach, jak podatki osobiste a rzeczowe, majątkowe a dochodowe, nie mogą z natury swej podlegać tej samej stopie. Również w zakresie tych samych podatków uzasadnioną jest, o ile to jest technicznie możliwem, r ó ż n a s t o p a ze względu na rozmaitą w y s o k o ś ć i j a k o ś ć dochodów. Dochody wyższe, „wolne", przedstawiają niestosunkowo większą siłę podatkową niż dochody drobne, mogą więc słusznie wyższej podlegać stopie, zwanej postępową, progresyjną. Podobnie osoby i dochody z innych przyczyn ekonomicznie słabsze, n. p. osoby obarczone liczną rodziną, niezdolni do zarobkowania, starcy, nieletni, umysłowo chorzy, dotknięci długoletnią chorobą, niemniej d o c h o d y n i e f u n d o w a n e, płynące z pracy i z natury słabsze i chwiejne, powinny mieć zapewnione z góry odpowiednie ulgi podatkowe, najdogodniej przez obniżenie normalnej stopy podatku. O ulgach tych będzie mowa w szczegółowej części nauki o podatkach. W tem miejscu omówimy bliżej dwie kwestje zasadnicze, mianowicie ulg dla minimalnych dochodów, wystarczających zaledwie na niezbędne utrzymanie podatnika i stopy progresyjnej podatków.

a) MINIMUM EGZYSTENCJI.

Przez minimum egzystencji w znaczeniu skarbowem rozumiemy dochód niezbędnie potrzebny dla utrzymania podatnika wraz z rodziną. W teorji skarbowej dotychczas nie jest rozstrzygniętą stanowczo kwestja, czy i o ile minimum egzystencji ma być uwolnione od podatków, a względnie od pewnych podatków, tudzież jak wysokiem ma być owo uprzywilejowane niezbędne utrzymanie.

Powszechnie przypisują Benthamowi podniesienie żądania uwolnienia od podatku minimum egzystencji. Opinja ta jest mylną, a rozpowszechniła się dzięki Millowi, który wyraźnie powołując się na Benthama uważa za słuszne uwolnienie od podatku „części dochodu, niezbędnej do utrzymania życia i zdrowia", niemniej „produktów, niezbędnie potrzebnych do utrzymania życia". W rzeczywistości żądanie takie jest dawniejsze, albowiem ma niewygasłe źródło w naturalnem uczuciu ludzkości i miłości bliźniego. W Atenach była klasa czwarta, najmniej zamożna, zupełnie wolną od szacunkowego podatku majątkowego. W zarysie historji nauki skarbowej była obszerniejsza wzmianka o Łaskim i Modrzewskim, którzy domagali się uwolnienia w Polsce kmieci od wszelkich projektowanych podatków państwowych. We Francji uważał Montesquieu uwolnienie od podatku niezbędnego utrzymania fizycznego za słuszne i pożądane,[1]) za nim zaś rozwinął Forbonnais całkowity system podatków, uwalniających minimum egzystencji. Wedle niego fizyczne utrzymanie społeczeństwa musi być zapewnione przed potrzebami publicznemi i dlatego nie może być dotknięte ani podatkami osobistymi, ani terytorjalnymi, ani konsumcyjnymi. Ekonomiście temu zawdzięczyć należy, że kwestja ta nie zeszła już z porządku dziennego w literaturze skarbowej,[2]) u socjalistów zaś stanowi to żądanie jeden z punktów politycznego programu.

Chcąc kwestję niniejszą sprawiedliwie rozstrzygnąć, musimy przedewszystkiem przypomnieć ogólną zasadę, że zasadniczo państwo istnieje i świadczy usługi dla całego społeczeństwa, ono

---

[1]) Ob. „Esprit des lois", I. XIII., chap. VII.

[2]) Podnosi ją Sonnenfels, Condorcet, Sismondi i inni (ob. wyżej. W praktyce uwolnił już Pitt w r. 1798 od podatku dochodowego dochody do wysokości 60 Ł.

ochrania życie, zdrowie i mienie wszystkich obywateli, wyręcza ich w zabezpieczeniu i zaspokojeniu wielu potrzeb niezbędnych. w konsekwencji więc nikt nie może rościć sobie pretensji do zupełnej wolności od podatków. Jeśliby w społeczeństwie panowała równość majątkowa, wówczas kwestja podobna nie mogłaby wcale powstać, chociażby owa równość polegała na powszechnem ubóstwie. Tak samo w państwie socjalistycznem całe społeczeństwo musiałoby się przyczyniać do utrzymania organów i zakładów państwowych. Powierzchownej opinji, że podatek wogóle nie może być wybrany tam, gdzie podatnik zaledwie fizycznie utrzymać się może, godzi się przeciwstawić fakt, że dochód tworzy się pod wpływem potrzeb, które w normalnych stosunkach powinny być pracą i własną zapobiegliwością zabezpieczone. Skoro zatem podatek rodzi nową potrzebę, przeto może i powinien wywołać odpowiednie zwiększenie pracowitości i wytwórczości podatnika, jeżeli w inny sposób, n. p. przez ograniczenie konsumcji lub przerzucenie na inne osoby, nie można się od tej nowej niezbędnej potrzeby uchylić.

Z uwag powyższych wynika, że uwolnienie niezbędnego utrzymania od podatków nie jest wymogiem bezwzględnym, lubo płynie z idei demokratycznej dzisiejszego państwa, lecz jest wynikiem danych stosunków ekonomicznych, społecznych i skarbowych, wymogiem etyki i polityki skarbowej. Uwolnienia minimum egzystencji od pewnych podatków, mianowicie dochodowych, domagać się dzisiaj można słusznie już ze stanowiska zasad prawnych, albowiem klasy niezamożne są w stosunku do swej siły podatkowej w niektórych krajach silniej obciążone podatkami spożywczymi, niż klasy zamożniejsze. Natomiast przy podatkach konsumcyjnych minimum egzystencji już z powodów technicznych zwykle uwzględnione być nie może. Można je więc uwzględnić tylko przy wyborze systemu podatków konsumcyjnych w ten sposób, że przedmioty konsumcji niezbędnej wyłączy się z pod opodatkowania.

Oprócz przewagi podatków spożywczych w nowożytnych systemach podatków przemawiają za uwzględnieniem lub przynajmniej pewnemi ulgami dla minimum egzystencji, względy ekonomiczne, społeczne i skarbowe. Żyjemy bowiem w epoce szybkiego i jednostronnego postępu ekonomicznego, który wywołał i nieza-

wodnie przez dłuższy czas utrzyma wielką nierówność majątkową w społeczeństwie, nierówny rozdział dochodu społecznego, a w konsekwencji także usiłowania odporne ze strony klas, uważających się za pokrzywdzone. Słuszność zatem wymaga, aby państwo w swej skarbowości nie pogłębiało owej nierówności, nie jątrzyło walk społecznych, lecz raczej je łagodziło w duchu sprawiedliwości społecznej. Nakoniec interes skarbu samego wymaga ochrony bytu i rozwoju ekonomicznego szerokich warstw społecznych, które są podwaliną utrzymania państwa na daleką i nieznaną przyszłość.

Z powodów zatem etycznych, społecznych i skarbowych oświadczyć się należy za zupełnem uwolnieniem minimum egzystencji od wszelkich podatków, nawet konsumcyjnych, w krajach bogatych i odznaczających się wielką nierównością majątkową, n. p. w Anglji, natomiast za uwolnieniem minimalnych dochodów od pewnych podatków, mianowicie dochodowych i majątkowych, tudzież za stanowczemi ulgami w dziedzinie podatków spożywczych od przedmiotów konsumcji niezbędnej w krajach mniej zamożnych, w których klasy uboższe muszą dopomóc majętniejszym w dźwiganiu ciężaru podatków Kwestja niniejsza jest nowym dowodem, że zasady skarbowe nie są bezwzględnemi, lecz muszą się nagiąć do danych stosunków i potrzeb społecznych.

Pozostaje jeszcze kwestja wysokości minimum egzystencji. Wysokość minimalnych dochodów nie może być z góry oznaczoną dla wszystkich krajów i ludów, ponieważ ceny środków żywności, czynsze mieszkalne i inne wydatki niezbędne, nie wszędzie są jednakowe. Oprócz tego także względy skarbowe nie mogą być pominięte przy ustanawianiu owej granicy dochodów, od której dopiero rozpoczyna się obowiązek płacenia podatków. W zamożnej Anglji już Pitt uwolnił dochody nie przenoszące 60 Ł, rocznie od podatku dochodowego; później owo minimum egzystencji kilkakrotnie zmieniano, od roku 1894/5 do r 1915 wynosiło 160 Ł., w czasie wojny światowej od kwietnia 1915 do kwietnia 1920 zniżono je do 130 Ł., następnie podwyższono do 150 Ł., a dla dochodów fundowanych na 135 Ł. Dla osób żonatych minimum jest znacznie wyższe (250 i 225 Ł) W Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej ustawa związkowa z r. 1918 uwalnia od podatku do-

chodowego 1000 dolarów rocznie dla pojedynczej osoby, 2000 dolarów dla małżeństwa, po 400 dolarów dla dzieci i krewnych niżej lat 18, utrzymywanych przez podatnika. Na stałym lądzie Europy nie pozwala stan ekonomiczny i skarbowy krajów sięgać do tak wysokiej granicy, jednakowoż kwoty wolne od podatku przed wojną musiały być podwyższone z powodu wzrastającej po wojnie drożyzny i spadku walut We Francji od podatku dochodowego ogólnego w r. 1920 uwolniono 6000 franków, nadto dla rodzin dalsze 6000 fr. W Polsce minimum wolne od podatku dochodowego od r. 1925 wynosi dla dochodów fundowarych 1500 zł., dla płacy 2500 zł. rocznie.

W rozmaitych państwach różnem jest minimum egzystencji; a także w każdem państwie warunki życia nie w każdej miejscowości ani u wszystkich podatników są jednakowe. Ściśle rzecz biorąc dochód niezbędny do utrzymania podatnika z rodziną jest niemal u każdego z osobna rozmaitym. Różnica ta pochodzi z rozmaitych wymogów fizjologicznych i warunków klimatycznych, rozmaitych stosunków rodzinnych i lokalnych, innych w każdej miejscowości i w każdej poszczególnej rodzinie. Ustawa podatkowa jednak nie może ze względów technicznych uzależniać wysokości minimalnych dochodów od indywidualnych stosunków każdego podatnika z osobna W ustawie muszą być wymienione ogólne, łatwo uchwytne znamiona, które uzasadniać mogą zastosowanie owego minimum do wszystkich podatników. Można tu obrać dwojaką drogę: najpierw można ustanowić jedno stałe minimum egzystencji, a owym indywidualnym stosunkom przyznać do pewnych granic wpływ na podniesienie minimum, lub na obniżenie stopy podatku; powtóre, co słuszniejsza, można już z góry przy oznaczeniu wysokości minimum, uwzględnić pewne ogólne okoliczności utrudniające utrzymanie rodzin i wedle nich ustanowić kilka stopni minimalnych dochodów wolnych od podatku. Do takich okoliczności ważnych, zasługujących na uwzględnienie w ustawie, należą mianowicie dwie: liczba r o d z i n y utrzymywanej przez podatnika i z a l u d n i e n i e miejscowości, w której stale mieszka. Pierwsza okoliczność jest najważniejszą Utrzymanie bowiem podatnika, mającego żonę i dzieci, kosztuje nierównie więcej, niż jednostki, mającej tylko o sobie staranie. Nadto podatnik obarczony rodziną ponosi już z tytułu podatków spożywczych

znacznie większy ciężar podatkowy. Ale i zaludnienie danej miejscowości, niemniej inne, notorycznie znane stosunki lokalne, powodujące drożyznę środków żywności i czynszów mieszkalnych, uzasadniają podział minimum egzystencji na kilka stopni.

Wszystkie te wymogi mogą być w pewnej mierze zastosowane tylko przy podatkach o s o b i s t y c h i przy racjonalnym systemie wymierzania podatków, a więc przy podatkach dochodowych, majątkowych, od przyrostu majątkowego w drodze spadku lub darowizny. W Polsce od nadzwyczajnego podatku majątkowego w r. 1923 uwolniono majątek do 3000 zł., w Niemczech do 5000 m. zł. Od podatku spadkowego w Polsce ustawa z 18 lipca 1924 uwalnia czystą wartość otrzymanego spadku do 10.000 zł. przy przejściu spadku na małżonka lub potomków, a 3000 zł. przy przejściu na inne osoby. Prócz tego wolne są od podatku spadkowego (i od darowizn) sprzęty domowe, odzież, pościel, narzędzia pracy, inwentarze żywe i martwe w gospodarstwach rolnych, przechodzące na małżonka lub potomków do wysokości 2.500 zł. Przy innych podatkach nastręczają się zbyt wielkie techniczne trudności, wobec których wskazówki teorji są bezsilne

Przez minimum egzystencji w znaczeniu skarbowem nie należy jednak rozumieć w y m o g ó w s t a n u, rozmaitych w różnych klasach ludności. Takiego rozszerzenia owego pojęcia nie dozwala idea równouprawnienia wszystkich klas w społeczeństwie demokratycznem. Wyższe wymogi stanu przedstawiają już jako takie większą siłę podatkową.

b) PROGRESJA PODATKOWA.

Przez p r o g r e s j ę p o d a t k o w ą rozumiemy stopę podatkową, wzrastającą n i e p r o p o r c j o n a l n i e do dochodów. Progresja jest przeciwieństwem proporcji, dotyka dochody wyższe niestosunkowo silniej, wedle coraz wyższej stopy, w coraz wyższym stopniu. Progresja podatkowa może być przeprowadzoną w całym systemie podatkowym przez odpowiedni wybór przedmiotów podatków i urządzenie postępowej stopy. Najłatwiej można zastosować stopę progresyjną przy podatkach osobistych dochodowych i majątkowych. Przy podatkach rzeczowych z powodów technicznych można ją zwykle tylko w części i pośrednio uwzględnić; mianowicie silniejsze obciążenie konsumcji zbytkowej

i zbędnej jest rodzajem progresji w dziedzinie konsumcyjnych podatków. Progresja zaś podatków osobistych może postępować umiarkowanie w nieskończoność aż do najwyższych dochodów, lub też może się zatrzymać na pewnej sumie dochodu, jako ostatecznej granicy progresji i od niej rozpoczyna się już proporcjonalna stopa. Jeżeli owa najwyższa granica dochodu czy majątku nie jest zbyt daleko wysuniętą, wówczas można stopę proporcjonalną uważać za regułę, dochody niższe zaś są w takim razie obciążone wedle stopy niższej, ciągle maleiącej i zanikającej zupełnie przy minimum egzystencji. W tym wypadku mówimy o d e g r e s j i podatkowej czyli o stopie obniżającej się ku niższym dochodom. Degresja podatkowa jest faktycznie także progresją, ale niezupełną, ograniczoną.

W praktyce skarbowej jest progresja od dawna znaną jako środek silniejszego opodatkowania klas zamożniejszych na rzecz skarbu państwowego. Już ateński podatek majątkowy, przypisywany Solonowi, był degresyjnym, zniżał się bowiem od 2% całego oszacowanego mienia w klasie pierwszej, do $^5/_6$ mienia w drugiej, zaś $^5/_9$ mienia w klasie trzeciej, majątków zaś klasy czwartej zupełnie nie dotykał.[1]) W nowszych czasach zastosowano progresję, a względnie degresję powszechnie przy podatkach d o c h o d o w y c h. Podatek dochodowy angielski w zasadzie jest degresyjnym. Już Pitt ustanowił na dochody wyższe nad 200 Ł. stopę proporcjonalną w wysokości 10%, dla dochodów niższych zaś obniżył tę stopę, nakoniec dochody do wysokości 60 Ł. zupełnie uwolnił od podatku. Później ową pierwotną skalę degresji kilkakrotnie zmieniano. Przed wojną światową zasadnicza stopa podatku (standard tax) była umiarkowaną, wynosiła około 5% dochodu (1 s. 2 d.) z ulgami dla dochodów niższych. Faktycznie jednak już przed wojną stopa podatku stała się progresywną, ponieważ ustawa z r. 1910 wprowadziła podatek dodatkowy (supertax) od dochodów nad 5000 Ł. W czasie wojny światowej stopę zasadniczą stopniowo podwyższano tak, że w r. 1918—1920 stopa ta wynosiła 6 s. od 1 Ł. czyli 30% prócz supertaksy, również podwyższonej. Za przykładem Anglji wprowadziła już w r. 1799 Austrja progresję w swoim podatku „klasowym", postępującą szybko od $2^1/_4$%, a kończącą

[1]) Ob wyżej

się na stopie 20% przy dochodach wyższych nad 140.000 złr. m. k.[1])

W drugiej połowie XIX. wieku szereg państw niemieckich za przewodem Saksonji w r. 1878 i Prus w r. 1891 wprowadził podatki dochodowe ogólne o stopie umiarkowanej progresywnej; zaniemi poszła Austrja w r. 1896. W Szwajcarji kantony wprowadziły w miejsce podatku dochodowego podatki majątkowe o stopie umiarkowanej, która stała się faktycznie degresyjną z powodu uwolnienia pewnych minimalnych majątków od podatku.[2]) Także podatek spadkowy angielski (estate duty), zreformowany w r. 1891 i 1904 stał się progresywnym o stopie od 1—15%, a tak samo podatki spadkowe przez inne państwa za tym wzorem zreformowane już przed wojną, we Francji, Włoszech, w państwach niemieckich i w Austrji.

W czasie wielkiej wojny i po wojnie światowej potrzeby skarbowe i radykalny prąd demokratyczny podniosły zasadę progresji do zasady demokratycznej tak dalece, że jedno z państw, Królestwo Serbów, Chorwatów i Słoweńców w konstytucji z 28 czerwca 1921 (art. 116) postanowiło jako zasadę konstytucyjną, że „podatki opłaca się według możności podatnika i w stosunku progresywnym". Nie zdołały uchylić się od tego wpływu także Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, wprowadzając w r. 1918 na wzór Anglji, obok degresyjnego podatku dochodowego o normalnej stopie 8% podatek dodatkowy (surtax) od dochodów nad 5000 dolarów o stopie progresyjnej od nadwyżek dochodów w poszczególnych skalach, sięgającej od 1% aż do 65% od nadwyżek dochodów ponad miljon dolarów. Także podatek od spadków w Ameryce Północnej z r. 1916 i 1919 jest progresyjny i sięga do 25%. We Francji podatek ogólny dochodowy z r. 1920 jest silnie progresyjny a formalnie degresyjny, sięga bowiem do 50% dochodu ludzi nieżonatych, nie obarczonych rodziną. W Polsce również podatek dochodowy dosięga stopy 40% dla osób fizycznych, podwyższonej o 20% czyli do 48% dla podatników nieżonatych i niezamężnych, nie mających na utrzymaniu żadnego członka rodziny. Podatek spadkowy w Polsce wedle ustawy z 18 lipca 1924

---

[1]) Ob L Tęgoborski: „Ueber Finanzen, den Staatscredit, die Staatsschulden Oesterreichs", Wien 1845, str 209

[2]) Por Schanz: „Die Steuern der Schweiz", I str 368—76

sięga w pierwszej kategorji spadkobierców (małżonków i potomków) do 15% (bez dodatków samorządowych), w ostatniej kategorji (nie krewnych) do 60% otrzymanego spadku lub darowizny. Nadzwyczajny podatek majątkowy w Polsce z 11 sierpnia 1923 jest również progresyjny i sięga od 1.2% do stopy 13% przy majątkach nad 10 miljonów złotych.

Stopa degresyjna może być zastosowaną także w podatkach od obrotu dla ochrony drobnej produkcji i handlu, niemniej w podatkach konsumcyjnych bądź dla ochrony słabszej siły wytwórczej i konkurencyjnej drobnych producentów (dla małych gorzelń, browarów) bądź dla ochrony słabszych konsumentów, n. p. przy podatkach od pomieszkań. Podobnie podatki od przyrostu wartości placów miejskich, od wygranych, mogą stosować stopę progresyjną.

Natomiast nie nadają się do zastosowania stopy progresyjnej ani degresyjnej podatki t. zw. katastralne, przy których nie uwzględnia się wcale dochodów i stosunków ekonomicznych posiadaczy, wychodzi się bowiem z fikcyjnego założenia, że grunt lub inny przedmiot podatku jako taki jest źródłem dochodu i podatku. Nie można bowiem twierdzić, że większy obszar gruntu daje większą intratę z każdej morgi, niezależnie od dochodu i położenia ekonomicznego posiadacza. W polskiej ustawie o podatku gruntowym z 15 czerwca 1923 (poz. 505 „w przedmiocie wyrównania podatków gruntowych i niektórych budynkowych") wprowadzono wbrew tej zasadzie progresję w podatku gruntowym od 10%—100% wynoszącą, nadto dla rolników średnich degresję normalnej stopy podatku do 80%, a dla drobnych rolników do połowy normalnej należności. Także dodatki samorządowe do państwowych podatków gruntowych i budynkowych lub samoistne samorządowe podatki gruntowe mogą dosięgać 100% podatków państwowych wraz z owym progresyjnym dodatkiem (art. 14).

W teorji spierano się już u schyłku XV. wieku we Florencji o zasadę progresji podatkowej.[1]) Także Montesquieu zwrócił uwagę na tę zasadę; uważał on podatek osobisty proporcjonalny za niesłuszny, natomiast pochwalał progresyjny podatek ateński, ponieważ nie stosował się do „progresji majątków, ale do proporcji potrzeb". Zwolennikiem progresji był także Rousseau, zaś Condor-

[1]) Ob wyżej

cet w znanej rozprawie [1]) umiejętnie ją uzasadnił ze stanowiska potrzeb skarbowych i wymogów sprawiedliwości. Fizjokraci i Turgot nie sprzyjali progresji, jako niezgodnej z ich systemem podatkowym, również zgromadzenie narodowe francuskie okazało się w czasie rewolucji niechętnem tej idei, pomimo zalecania progresji przez Rousseau'a. Adam Smith nie oświadczył się w tej kwestji stanowczo, natomiast następcy jego we Francji, Say, Garnier, Rossi, Courcelle-Seneuil. są zwolennikami progresji.

Zwrot nieprzychylny progresji objawił się w literaturze francuskiej głównie w czasie żywej walki z teorjami komunistów i socjalistów, którzy, już począwszy od Babeufa, domagali się progresji nieograniczonej celem konfiskaty dochodów i majątków na rzecz państwa. Głównie obawa przed rzekomo komunistycznemi konsekwencjami progresji skłoniła Thiersa do potępienia jej jako zamachu na własność, a podobne zapatrywanie wypowiedział Wołowski,[2]) de Parieu, z nowszych zaś są jej przeciwni Leroy-Beaulieu, M. Chailley, Cauwès, Baudrillart, Block i inni. Jednakowoż także ekonomiści, nie należący do szkoły liberalnej, nie są w tej kwestji ze sobą zgodni. Już Proudhon nie zachwycał się progresją i nazywał ją systemem hipokryzji i sprzeczności.[3]) Nawet J. St. Mill jest przeciwnikiem progresji, która wedle niego jest karą dla ludzi pracowitych i oszczędnych, zakreśla granice majątkom nabytym pracą, zamiast ograniczać raczej majątki bez pracy nabyte. Zamiast progresji jest on za podatkiem spadkowym, i nie sprzeciwia się zastosowaniu progresji do tego podatku.

Nowsi ekonomiści niemieccy w przeważnej części sprzyjają progresji. Wawrz. Stein, który dawniej zasadniczo ją odrzucał, godzi się w obu ostatnich wydaniach swej skarbowości na nią, byle nie rozszerzano jej na podatki majątkowe, gdyż majątki większe są stosunkowo mniej wytwórcze i zyskowne niż drobne, wskutek czego podatek progresyjny majątkowy byłby sprzeczny z prawami ekonomicznemi i tamowałby kapitalizację. Stanowczymi zwolennikami progresji są Fr. Neumann, Gensel, Nasse, Schäffle, Wagner, Cohn, Sax, niemniej Biliński.

---

[1]) Por wyżej

[2]) „L'impôt sur le revenu", Paris 1872, str 17 Wołowski jednak jest za umiarkowaną degresją na wzór angielskiej na korzyść małych dochodów

[3]) „Systeme des contradictions économiques", I., str 303 sq

Spór ten teoretyczny nie trudno rozstrzygnąć na rzecz progresji ze stanowiska zasad podatkowych. Oto potrzeby skarbowe są dzisiaj bardzo znaczne i wedle możności powinny być z dochodów skarbowych stale zaspokojone. Jeżeli więc stopa proporcjonalna w systemie podatkowym okazuje się w tym celu niedostateczną, to sprawiedliwość wymaga, aby raczej dochody wyższe, szczególnie wolne, przedstawiające nierównie większą siłę ekonomiczną i podatkową, wyższą stopą były dotknięte, niżby miano na niezbędne utrzymanie spychać nowe ciężary. Wszystkie zatem zasady podatkowe uzasadniają potrzebę progresji. Skoro się dopuści tylko wolność minimum egzystencji od podatku, to już zasadniczo nie wyklucza się progresji, albowiem dochody wyższe ponad minimum egzystencji są faktycznie tem silniej obciążone, im bardziej oddalają się od owego minimum. Podatek progresyjny można rozłożyć na kilka podatków o stopie proporcjonalnej: jeden z nich obciąża cały dochód ponad minimum egzystencji, drugi tylko dochód wyższy, trzeci dochód wolny, jeszcze wyższy i t. d. Ale i podatek progresyjny nie powinien być tak wysokim, aby uwłaczał zasadom podatkowym. Progresja musi mieć pewne granice, nie może uchylać własności i kapitalizacji, a nawet nie powinna zbyt wygórowaną stopą stwarzać pokusy do defraudacji.

Z uwag powyższych wynika, że progresja podatkowa n i e j e s t z a s a d n i c z o k o n i e c z n ą, ale jest usprawiedliwioną. Zastosowanie jej zależy od danego systemu podatkowego, od potrzeb skarbowych, stanu zamożności w kraju i ciężarów ogółu ludności. Przy podatkach dochodowych, spadkowych i od przyrostu wartości majątku musimy ją dzisiaj uznać bezwzględnie za uzasadnioną wobec przewagi podatków konsumcyjnych, ponoszonych przez całe społeczeństwo. Zresztą, jak wszelkie kwestje skarbowe tak i zastosowanie proporcji i progresji, nagiąć się musi do rzeczywistego życia ekonomicznego i panującego systemu skarbowego. O ścisłości matematycznej i o urzeczywistnieniu sprawiedliwości idealnej nie może tu być mowy tak samo, jak w całej skarbowości. Klasy majętniejsze, niechętne zazwyczaj progresji, powinny pamiętać, że w państwach demokratycznych niezbędnym warunkiem ostania się hierarchji społecznej i życia państwowego, a z niemi postępu cywilizacyjnego, jest zachowanie i objawienie z ich strony państwowego sposobu myślenia. Lepiej więc dla nich i dla cywilizacji, jeśli podejmą się dobrowolnie nowych ofiar dla

państwa, niżby miały po niewczasie przyjąć je przymusowo z woli mas bezwzględnych.

Uzasadnienie progresji podatkowej jest tak jasne i naturalne, że wszelkie sztuczne wysiłki teoretyczne celem jej poparcia są zbędne, a nawet szkodliwe. Obawy komunizmu z przyjęcia zasady progresji również żywić nie można, ponieważ nie stworzy komunizmu żadna teorja dopóty, dopóki czynniki prawodawcze nie podzielają komunistycznych zasad. W przeciwnym zaś razie bezsilną byłaby wszelka teorja wobec woli najwyższej władzy.

Warunkiem racjonalnego urządzenia podatku progresyjnego jest progresja umiarkowana, łagodna, ale postępująca niemal w nieskończoność, aż do najwyższych w kraju dochodów, majątków i spadków. Najwyższa stopa podatku progresyjnego powinna uwzględnić wszelkie zasady skarbowe W granicach ustanowionej stopy najwyższej i najniższej utworzyć można łatwo ciągle postępujący łańcuch progresji, z uwzględnieniem potrzeb skarbowych i prawdopodobnego dochodu z takiego układu podatku. Sposób ułożenia progresji jest rzeczą polityki i techniki podatkowej. Przy podatkach procentowych stopa jest s t a ł ą, l u b r u c h o m ą, zależną od corocznej ustawy budżetowej. Stopę tę stosować można do całego dochodu albo tylko do nadwyżek dochodu ponad minimum egzystencji i ponad niższe skale już podatkiem dotknięte. W tym wypadku poszczególne części dochodu podlegają stopie różnej, ciągle wzrastającej. Podatki dochodowe o stopie klasowej dzielą dochody w pewne klasy, i wyznaczają dla całego dochodu w każdej klasie jedną, oznaczoną kwotę podatku. Przy takim układzie taryfy podatkowej są dochody niższe w każdej klasie stosunkowo silniej obciążone niż wyższe, ale idealnej doskonałości w technicznem urządzeniu podatków wogóle urzeczywistnić nie podobna.

Niektórzy projektują urządzenie progresji jednostajnie wzrastającej w danych granicach dla wszystkich dochodów zapomocą sztucznych formuł matematycznych. Zastosowania takich formuł, mimo ich ścisłości i pozornej sprawiedliwości, nie możemy doradzać, ponieważ jedną z ważnych cech podatku jest jego jasność, zrozumiałość dla każdego podatnika, który bez fachowej wiedzy matematycznej powinien wiedzieć, co ma państwu płacić i czy wymiar podatku jest w ustawie uzasadniony. Formuły takie mają

wartość tylko teoretyczną, jako dowód, że zasada progresji jest wykonalną bez naruszenia prawa własności i idei sprawiedliwości.

2. ZASADY EKONOMICZNE.

Zadaniem zasad ekonomiczno-społecznych jest wskazanie ekonomicznych źródeł podatków i wybór systemu podatkowego.

A) Źródłem podatków jest dochód a wyjątkowo majątek społeczny. Produkcja społeczna i jej wyniki dostarczają utrzymania całemu społeczeństwu, one też są trwałem źródłem zaspokojenia potrzeb skarbowych. Chwilowo wprawdzie może państwo świadomie lub nieświadomie naruszyć kapitał społeczny, ale takie nadwerężenie zasobów społecznych nie byłoby na czas dłuższy możliwe. Nie cały jednak dochód społeczny może być użyty na potrzeby skarbowe, tylko ta jego część, jaka wedle zasad polityki skarbowej i sprawiedliwości społecznej może być odjętą społeczeństwu dla celów zbiorowych.

Dochód społeczny jest źródłem, ale nie może posłużyć jako podstawa i przedmiot podatku, ponieważ jest ilością nie uchwytną i nieokreśloną. Dochodu społecznego jako takiego nietylko nie można opodatkować, ale nawet nie można go zmierzyć, ani ująć w chwili rozdziału między jednostki gospodarcze, zwłaszcza, że jest z natury swej surowym, obciążonym kosztami, wyłożonymi w czasie produkcji. Koszta produkcji są w części rzeczywistem zużyciem społecznem, w części zaś przedstawiają ze stanowiska społecznego przyrost dochodów, które wpływają w formie zysków przedsiębiorczych, procentów, czynszów i płacy do poszczególnych gospodarstw. Dlatego podatki oprzeć się muszą na gospodarstwach indywidualnych i dochodach indywidualnych, które sączą się nieustannie z ogólnej produkcji społecznej i zasilają poszczególne gospodarstwa zarobkowe i domowe. Mogą one być dotknięte podatkiem bądź w chwili wydzielania się z dochodu społecznego na rzecz poszczególnych gospodarstw, jako intraty czyste z rozmaitych źródeł produkcji, bądź jako ogólne czyste dochody, bądź w chwili krążenia w obrocie społecznym lub rozpływania się w wydatkach gospodarstwa domowego. W każdym razie tylko część ogólnych dochodów indywidualnych może być przez podatek pochłoniętą. Potrzeby skarbowe są bowiem uzupełnieniem niezbędnych potrzeb indywidualnych, ale nie

wchłaniają wszystkich potrzeb w poszczególnych gospodarstwach. Jak w każdem gospodarstwie domowem panować musi harmonja i równowaga w zaspokajaniu potrzeb własnymi środkami, tak i w rozdziale dochodów pomiędzy potrzeby skarbowe, a potrzeby domowe i zarobkowe w własnym zakresie zaspokajane, równowaga ta zachowaną być winna. Stosunek owej części dochodu, jaką podatkiem obciążyć można, do dochodu ogólnego, czyli ogólna stopa podatkowa, zależy z jednej strony od wysokości potrzeb skarbowych i zakresu zadań państwa wobec społeczeństwa, z drugiej strony zaś od wysokości dochodów indywidualnych. Im większe są potrzeby skarbowe, im szerszą i skuteczniejszą jest działalność państwa dla ogółu, tem większą cząstkę dochodów indywidualnych oddać można dla skarbu. Tak samo, im wyższe są dochody, szczególnie t. zw dochody w o l n e, w tem silniejszym stopniu przyczyniać się mogą do utrzymania państwa.[1]) Zasady podatkowe ekonomiczne stykają się tu z zasadą sprawiedliwości, o której była mowa poprzednio.

B) P r z e d m i o t y i r o d z a j e p o d a t k ó w m u s z ą b y ć r o z m a i t e. Podstawą wymiaru podatkow są przedewszystkiem dochody indywidualne, albowiem przedstawiają one trwale siłę ekonomiczną i podatkową jednostek. Ztąd też od dawna marzono w literaturze skarbowej o zastąpieniu wszystkich podatków j e d y n y m podatkiem dochodowym, zwłaszcza, że w ten sposób także zarząd skarbowy mógłby być uproszczonym. Z historji skarbowości znany nam jest projekt fizjokratów.[2]) a pomysły podobne ostały się dotychczas, szczególnie w literaturze i programach polityczno-socjalnych, z tą zmianą, że nie ograniczają podatku na dochód, a względnie rentę gruntową z ziemi, lecz pragną go rozszerzyć na wszelkie dochody. Przekonano się atoli w praktyce, że jedyny podatek dochodowy nie mógłby wystarczyć na wszystkie potrzeby skarbu, a wymogi praktyki poparła teorja ze stanowiska ekonomicznego. Za rozmaitością podatków przemawiają mianowicie następujące względy:

a) Dochód wielu osób nie jest ściśle określony, wpływa bowiem w ciągłej łączności z gospodarstwem zarobkowem i wydatkami domowymi w formie rozmaitych wpływów do gospodar-

---

[1]) Por wyżej
[2]) Por wyżej

stwa i równocześnie zeń wypływa drobnemi cząstkami, na cele zarobkowe i domowe. Dochód taki nie może być dokładnie zbadany i skontrolowany i już z tego powodu uchylić się może z pod opodatkowania. Oprócz tego osoby, pobierające dochód w drobnych nieoznaczonych cząstkach nie mają możności zapłacenia naraz większej kwoty podatku, lecz uiszczą go chętniej i łatwiej pośrednio, w nieznacznych kwotach, przy sposobności swych wydatków domowych. Dla dochodów stałych i większych odpowiednie są podatki dochodowe i inne bezpośrednie, dla dochodów nieznacznych i nieokreślonych podatki pośrednie

b) Dzisiejsze potrzeby skarbowe są tak wielkie, że jedyny podatek dochodowy musiałby zabierać jednostkom bardzo znaczną część ich dochodów. Gotowość do płacenia tak wysokiego podatku jest wprawdzie u osób z patrjotycznem poświęceniem możliwą, u urzędników publicznych i innych obywateli o znanych dochodach przymusową, ale dla ogółu ludności, zwłaszcza mniej zamożnej, byłby podobny obowiązek nieznośny. Wysoka stopa podatku sprawia, że obywatele uczciwi i lojalni płacą podatki za nieuczciwych i nielojalnych, a uginając się pod ciężarem podatków popadają w zwątpienie i zwiększają szeregi nieuczciwych defraudantów podatkowych. Jedyny podatek dochodowy byłby drogą do demoralizacji całego narodu. Przez rozłożenie ciężaru podatkowego na rozmaite rodzaje podatków ułatwia się społeczeństwu dopełnienie powinności podatkowej i łagodzi się niezadowolenie i ferment społeczny wśród opodatkowanych.

c) Nakoniec wymogi etyczno-prawne nie mogą być w systemie jedynego podatku dochodowego w całej pełni urzeczywistnione. Dotyczy to mianowicie zasady powszechności i sprawiedliwości opodatkowania. Rozmaitość podatków ochrania siłę podatkową podatników i nie pozwala wyczerpywać zbytecznie jej źródeł. Z tego powodu cały system podatkowy a w szczególności także system podatków państwowych i samorządowych powinien pozostawać w obopólnej harmonji.

C) Podatki powinny wpływać od właściwych podatników t. j. od osób powołanych do tego wedle intencji ustawy podatkowej. Zasada ta jest konsekwencją zasad poprzednich, wynika z potrzeby oszczędzania siły podatkowej ludności. Z nauki o przerzucaniu podatków wiadomo, że intencja prawodawcy jest często bezsilną wobec potęgi praw ekonomiczno-

społecznych i konjunktury. Ale właśnie częste przerzucanie podatków jest dla prawodawcy wskazówką, że system podatkowy nie powinien być dowolnym, lecz racjonalnym, celem skutecznego oparcia się owym wpływom, krzyżującym wolę i zamiary ustawy. Najmniej sposobnymi do przerzucania są podatki osobiste, dochodowe i majątkowe, one też powinny się stać podstawą postępowego systemu podatkowego.

3. ZASADY POLITYKI PODATKOWEJ I ZARZĄDU SKARBOWEGO.

W zasadach podatkowych nie mogą być pominięte zasady polityki skarbowej, ponieważ cały system podatkowy istnieje ze względu na potrzeby skarbowe i do wysokości tudzież rodzaju tych potrzeb nagiąć się musi. Zaliczamy tu następujące zasady:

A) Podatki powinny dawać dochód znaczny i elastyczny. Podatki są najważniejszem źródłem dochodów skarbowych i dadzą się łatwiej zastosować do wysokości i wzrostu wydatków, niż przychody z innych źródeł, szczególnie zarobkowych, które zależą od ogólnej konjunktury interesów publicznych, nie mogą więc stosować się do każdoczesnego stanu potrzeb i wydatków. Zasada niniejsza wymaga od systemu podatkowego nachylenia się do potrzeb skarbowych w dwojakim kierunku: pod względem wysokości, oraz zmienności i ciągłego wzrostu potrzeb. Podatki powinny być w ten sposób urządzone, aby postępowały za wzrostem wydatków bez gwałtownych wstrząśnień w systemie skarbowym i bez ujmy dla rozwoju gospodarstwa społecznego.

Najpierw więc dochód z podatków musi być znaczny, skoro przychody zarobkowe, administracyjne i z przywilejów skarbowych, razem wzięte, zaledwie cząstkę wydatków ogólnych zaspokoić mogą. Zadania państwa są nieskończone, a źródła podatków ograniczone: Ztąd też zasadę tę tylko w ten sposób rozumieć można, że nie może ona uwłaczać innym zasadom skarbowym i podatkowym, jedynie więc w granicach możności ekonomicznej i sprawiedliwości podatkowej może być urzeczywistnioną. Tylko wyjątkowo, w chwilach gwałtownej i żywotnej potrzeby państwowej może być uczyniony w innych zasadach podatkowych wyłom, w ogólnym interesie publicznym.

Powtóre dochód z podatków powinien być r u c h o m y m, e l a s t y c z n y m, stosownie do zmienności i wzrostu wydatków skarbowych. Niektóre podatki zapewniać mogą skarbowi ciągły wzrost dochodów już z ogólnym rozwojem ekonomicznym, wzrostem dochodu społecznego i ludności. Do podatków takich należą z jednej strony podatki dochodowe i spadkowe, z drugiej konsumcyjne, szczególnie od przedmiotów konsumcji powszechnej. System podatkowy powinien się więc opierać przedewszystkiem na podatkach elastycznych. Oprócz tego podatki powinny być ruchomymi w znaczeniu technicznem, t. j powinny mieć stopę zmienną celem ewentualnego podniesienia dochodu przez podwyższenie stopy podatku, bez naruszenia interesów produkcji i konsumcji społecznej. Z tego powodu podatki niestałe zasługują zasadniczo na pierwszeństwo przed stałymi, procentowe przed klasowymi, dochodowe przed innymi bezpośrednimi, zwłaszcza przed t. zw. katastralnymi, opartymi na stałym szacunku majątku i intrat na dłuższy okres czasu.

B) S y s t e m p o d a t k o w y p o w i n i e n b y ć u r z ą d z o n y g o s p o d a r n i e, celem zapewnienia skarbowi możliwie największych dochodów zapomocą jak najmniejszych kosztów skarbowych i ofiar społeczeństwa. Podatki powinny dostarczać skarbowi dochodów znacznych w sposób dogodny i tani, inaczej bowiem są one większym ciężarem dla ogółu, niż korzyścią dla skarbu. Koszta nakładania, rozpisywania i wybierania podatków muszą być z podatków pokryte, inne zaś ofiary społeczeństwa, wymagane przy tej sposobności, n. p. podróże i strata czasu dla uiszczenia podatków, są nieraz uciążliwsze, niż sam podatek. Z zasady tej wypływa, że:

a) Podatki powinny być w sposób jasny i zrozumiały o z n a c z o n e. Wszelkie obowiązki publiczne w państwach nowożytnych powinny być ogółowi znane i z poczucia obywatelskiego wypełniane. Niejasność rodzi niechęć i wątpliwość u podatników, a sposobność do nadużyć u organów skarbowych. Ztąd system podatkowy powinien być wedle możności prosty i konsekwentny, wyrazy i osnowa ustawy również jasne i proste, dwuznaczności starannie unikane, stopa podatkowa, czas, miejsce, terminy płatności, waluta, w jakiej należą się podatki, dokładnie i przystępnie określone. Rząd powinien się nadto starać, aby nowe podatki szybko doszły do wiadomości powszechnej, a ku temu posłużyć mogą

wydawnictwa popularne, kalendarze, dzienniki, nawet niedzielna nauka uzupełniająca. Słusznie bowiem zauważył już Smith, że niepewność podatków szkodliwiej działa, niż nierówny ich rozkład.

b) Podatki powinny być wybierane w sposobie i w terminach najdogodniejszych dla podatników. Takie urządzenie i zastosowanie podatków jest zarówno w interesie skarbu, jak całego społeczeństwa. Ztąd podatki pobierane od właścicieli ziemi i dzierżawców powinny uwzględnić te pory roku, w których oni zbiory swe najdogodniej pozbyć mogą, podatki spożywcze, wybierane od producentów, powinny być wedle możności odroczone aż do zwykłej pory sprzedaży towarów, podatki dochodowe od przedsiębiorstw do chwili sporządzenia bilansów, i t. p. Wedle okoliczności powinien być podatek rozłożony na raty, n. p. kwartalne u ziemian, miesięczne u pracowników, mających takież dochody. Kontrola podatkowa powinna być sprężystą, ale dla podatników jak najmniej uciążliwą. Powinny być zarazem zachowane wszelkie względy dla zwyczajów i obyczajów, dla tradycji, przekonań etycznych i religijnych, nawet przesądów.

c) Nie tylko urządzenie podatków powinno być gospodarne, ale i wymierzanie oraz zarząd powinny być możliwie najtańsze.

d) Nakoniec techniczne urządzenie i zastosowanie podatków powinno usuwać sposobność do defraudacji ze strony podatników, zaś sprzeniewierzeń i nadużyć ze strony organów skarbowych. Z tego powodu tak podatnicy, jak organa skarbowe powinny być otoczone odpowiednią kontrolą. Wymaga tego interes skarbu i etyka społeczna.

Urzeczywistnienie powyższych wymogów zależy nietylko od rodzajów i sposobu urządzenia podatków, ale też w znacznej części od jakości organów wykonawczych, urzędników skarbowych. Podniesienie umysłowe i etyczne stanu urzędniczego, przejęcie się tego zawodu duchem obywatelskim i postępowym, jest jednym z koniecznych warunków stanowczej reformy w dziedzinie podatków. Zależy to jednak także od samego społeczeństwa, od jego wychowania obywatelskiego i lojalnego stosunku do państwa. Urzędnicy bowiem nie są kastą oderwaną od społeczeństwa, lecz członkami narodu, ulegającymi wpływom środowiska, w jakiem żyją.

VIII. ORGANIZACJA PODATKÓW.

Organa i czynności podatkowe są dwojakiego rodzaju: ustawodawcze i administracyjne. Do władzy państwowej ustawodawczej, stanowiącej o prawach i obowiązkach obywateli, należy nałożenie podatków, tudzież unormowanie postępowania w sprawach podatkowych, prawa karnego, egzekucyjnego, organów administracyjnych, środków prawnych przeciw ich zarządzeniom i sądownictwa podatkowego. W ograniczonym zakresie przysługa prawo nakładania podatków także ciałom samorządowym. Do zakresu czynności administracyjnych należy wykonanie postanowień ustawy podatkowej, mianowicie wymiar i wybranie podatku.

1. NAŁOŻENIE PODATKU.

Nałożenie podatku obejmuje określenie osób, obowiązanych do uiszczenia podatku, podstawy, jednostki i stopy podatku. Osoby obowiązane do uiszczenia podatków (płatnicy podatków) nie zawsze są właściwymi podatnikami, powołanymi do ponoszenia podatku z własnego majątku i dochodów. Niekiedy ustawa powołuje do płacenia z góry już inne osoby, n. p. producentów do płacenia podatków konsumcyjnych, niekiedy wymienia więcej osób odpowiedzialnych za uiszczenie podatku, n. p. przy podatkach od obrotu obie strony kontraktujące i pozostawia ich umowie, kto z nich podatek poniesie w całości lub w części, niekiedy powołuje obok podatnika posiłkowo inne osoby, n. p. przy taksie wojskowej, rodziców podatnika. Podstawą czyli przedmiotem podatku jest przy podatkach osobistych sam podatnik, jego osobisty majątek lub dochód, przy podatkach innych kapitał, intrata przeciętna, akty prawne, towary, bez względu na osobę właściciela. Jednostką podatku jest miara, służąca za podstawę obliczenia podatku, a zatem przy podatkach ściśle osobistych osoba lub rodzina, przy majątkowych, dochodowych, od intrat, jednostka pieniężna wartości majątku lub wysokości dochodu czy intraty, przy spożywczych objętość lub waga przedmiotu, jednostkowa cena towaru i t. d. Stopa podatku wyraża udział państwa w stosunku do jednostki podatku. Udział ten jest oznaczony roz-

maicie, wedle rozmaitych rodzajów podatków. Jeżeli jednostka podatku oznaczoną jest w pewnej sumie pieniężnej, wówczas może być stopa procentową, jeżeli jednostka oznaczoną jest w pewnych granicach, zwanych klasami lub skalami, wówczas jest stopa dla owych granic stałą. Stopa jest proporcjonalną, jeśli wzrasta w tym samym stosunku. jak ilość jednostek podatkowych w pewnym majątku lub dochodzie, lub postępową, progresyjną, jeśli dla większej ilości jednostek podatkowych jest coraz wyższą. Niekiedy ustawa podatkowa oznacza wprost t. zw. kontyngient, czyli sumę pieniężną, jakiej podatek dostarczyć winien skarbowi. Wówczas stopa podatku wynika z porównania żądanej kwoty z ogólną wartością przedmiotów, a względnie z sumą dochodów lub intrat opodatkowanych. Podatki takie nazywają się repartycyjnymi, ponieważ całą sumę podatku rozdziela się najpierw na większe okręgi, n. p. kraje i województwa, te rozdzielają swe sumy na okręgi mniejsze, n. p. na powiaty, nakoniec powiaty na gminy, które zajmują się rozdziałem podatku na poszczególnych podatników.

Od nakładania podatków odróżnić należy budżetowe prawo perjodycznego, zwykle corocznego, przyzwalania na pobieranie podatków i innych dochodów, służące parlamentom w państwach konstytucyjnych. Pomimo, że pewne podatki są prawnie nałożone, parlament powinien corocznie przyzwolić rządowi pobieranie podatków przy sposobności uchwalania budżetu. Odmowna uchwała parlamentu nie znosi obowiązującej ustawy podatkowej, lecz jest wyrazem nieufności większości parlamentu do całego rządu lub poszczególnych ministrów. Podatek prawnie nałożony obowiązuje podatników dopóty, dopóki prawnie nie zostanie zmieniony lub uchylony.

2. WYMIAR PODATKU.

Wymiar podatku obejmuje wyznaczenie kwot podatku przypadających na poszczególnych podatników i zawiadomienie ich o wysokości, sposobie, czasie i miejscu uiszczenia podatku. Wymiar podatku powinien być ścisłem zastosowaniem przepisów ustawy. Wymiaru dokonują, wedle

rozmaitych systemów i rodzajów podatków, bądź sami p o d a t n i c y. a raczej t. zw. p ł a t n i c y podatku, bądź rządowe o r g a n a p o d a t k o w e i to albo same, albo przy pomocy podatników i czynników miejscowych, bądź w ł a d z e s a m o r z ą d o w e, bądź d z i e r ż a w c y p o d a t k ó w.

A) Sami p o d a t n i c y (w znaczeniu formalnem) wymierzają sobie podatek w myśl przepisów ustawy, jeśli natura i forma podatku na to pozwalają, a kontrola rządu nad wymiarem i uiszczeniem podatku iest ułatwioną. Mianowicie podatki od aktów prawnych i od obrotu, opłacane w formie stempla, mogą być niekiedy już z góry przez samego podatnika wymierzone i uiszczone. Tu należą także inne podatki w formie stempla lub opłatek ostemplowanych, n. p. od tytoniu i zapałek i t. p. Niektóre podatki konsumcyjne wymierza i uiszcza z góry producent. Sami podatnicy wymierzają sobie podatek także wówczas, gdy z powodu trudności technicznych i znacznych kosztów skarbowych skarb zawiera z podatnikami całej miejscowości u g o d ę, na mocy której oni zobowiązują się solidarnie dostarczyć skarbowi umówionej sumy ryczałtowej, sami zaś rozdzielają tę sumę pomiędzy siebie.

B) Zazwyczaj wymiaru podatku dokonują r z ą d o w e o r g a n a p o d a t k o w e lub inne organa rządowe, n p. notarjusze, sądy przy opłatach. Ze względu na to jednak, że urzędnicy rządowi nie mogą dokładnie znać wszystkich stosunków miejscowych, że zbyteczna liczba urzędników skarbowych byłaby zanadto kosztowną, niemniej dla ochrony praw i interesów podatników, powołuje ustawa do pomocy i współdziałania zwykle samych podatników i czynniki lokalne.

P o d a t n i c y dopomagają władzom do wymiaru podatku za pomocą własnych doniesień i zeznań, do jakich są obowiązani już z mocy ustawy lub też na żądanie władz Zeznania takie mogą obejmować wszystkie wiadomości potrzebne władzy dla dokonania wymiaru podatku, lub tylko pewne okoliczności, które obok innych, zkąd mąd znanych lub sprawdzonych, posłużyć mają za podstawę wymiaru. Zeznania samych podatników nazywają się f a s j a m i, d e k l a r a c j a m i, o z n a j m i e n i a m i, z g ł o s z e n i a m i. Współudział podatników jest przy niektórych podatkach już ze względu na ich naturę i technikę niezbedny, przy

innych pożądany w obopólnym interesie. Podatki osobiste majątkowe i dochodowe wymagają z natury rzeczy takiego współudziału, podobnie podatki od aktów prawnych i obrotu, o ile ich sami podatnicy nie wymierzają, niemniej cła i podatki spożywcze. Dla takich podatków więc musi być orzeczony z góry przymusowy obowiązek fasji pod rygorem grzywien lub kar z tytułu „defraudacji“ należącego się podatku. Nie można atoli zobowiązywać pod takimi rygorami do składania fasji takich osób, które jej zeznać nie mogą lub nie umieją, albo na takie okoliczności, które podatnikowi mogą być nieznane. W tych wszystkich wypadkach muszą być władzy pomocne inne czynniki miejscowe, niezbędne często także dla sprawdzenia dobrowolnej fasji. Dla zapobieżenia fasjom fałszywym używa się niekiedy w wątpliwych wypadkach środków umocnienia fasji przez słowo honoru, a nawet przysięgą podatnika. Środki takie, znane już w rzeczypospolitej rzymskiej, mają tę ujemną stronę, że dla ludzi uczciwych są niepotrzebną i dotkliwą ofiarą, nieuczciwych zaś odstraszyć mogą od nieprawdziwych zeznań tylko grozą kar kryminalnych. Z tego samego powodu nastręcza wątpliwości także inny środek w tym celu używany i polecany, mianowicie publiczne ogłaszanie fasji, nie wyłączające wielu okoliczności, które ze względów familijnych, osobistych i ekonomicznych do publikowania się nie nadają.

Współudział innych czynników miejscowych służy bądź do wyszukania podstaw czyli przedmiotów podatku i osób podatników, bądź do udzielenia potrzebnych wyjaśnień i sprawdzenia fasji. Czynnikami takimi mogą być najpierw takie osoby, które są w stosunkach ekonomicznych z podatnikami i znają z tego powodu okoliczności, służące za podstawę wymiaru podatku. Osobami takiemi są przedsiębiorcy i służbodawcy, którzy mogą dać wyjaśnienia co do płacy swych pracowników, oficjalistów, robotników i służby i zastąpić w ten sposób fasję tych osób, najemcy i dzierżawcy, którzy mogą udzielić wyjaśnień co do czynszów dzierżawnych i najmu, dłużnicy co do procentów pobieranych przez ich wierzycieli, spółki akcyjne co do dywidendy rozdzielonej pomiędzy akcjonarjuszów, stowarzyszenia co do wysokości udziałów i dywidend swych członków. Dalej należą do takich osób

sąsiedzi podatnika i współobywatele tego samego zawodu, jeżeli co do wiarygodności tych osób nie zachodzi żadna wątpliwość. Obywatele ci mogą być powołani do udzielania władzy pożądanych wyjaśnień i swej opinji. Udział współobywateli może sięgać jeszcze dalej, albowiem ustawa powołać może do działania obywatelskie komisje szacunkowe, złożone z mężów zaufania, wybranych przez ogół podatników lub delegowanych przez ciała samorządowe. Komisje szacunkowe, wzmocnione delegatami rządowymi, mogą uzyskać nawet samo prawo wymiaru podatku i wyręczać w tem rządowe organa podatkowe. Wówczas współudział czynników miejscowych przestaje być tylko pomocniczym, a staje się samoistnym i decydującym przy wymiarze podatku. Komisje takie powołano do życia już w angielskim podatku dochodowym Pitta, a za przykładem Anglji także w nowszych podatkach dochodowych w Europie. Nakoniec ciała i organa samorządowe, jako takie, mogą mieć samoistny lub pomocniczy udział przy podatkowych czynnościach wymiarowych. W pierwszym rzędzie należy tu gmina, w drugim zaś także wyższe ciała samorządowe. Udział ciał samorządowych powinien być już w ich własnym interesie dopuszczony przy takich podatkach, na których w formie dodatków opiera się skarbowość samorządu.

Jednym z ubocznych środków, jakich szczególnie dawniejsze ustawy podatkowe używały celem wyszukania podatników i wykrycia defraudacji, są nagrody, przeznaczone dla energicznych organów rządowych lub prywatnych denuncjantów, którzy przyczynią się do wykrycia defraudacji. Przeciw nagrodom dla organów rządowych nie można zasadniczo podnieść żadnego zarzutu, byle te same organa nie były powołane do orzekania w własnej sprawie i byle nagrody udzielano im w formie zwykłych „remuneracji", a nie w formie udziału w grzywnach, ściągniętych od defraudantów. Natomiast denuncjacje tajne od współobywateli, pochodzące z chęci zysku, a nie z poczucia obowiązku obywatelskiego, są w społeczeństwach demokratycznych środkiem niemoralnym i demoralizującym, niezgodnym z etycznemi zasadami skarbowości. Denuncjantów prywatnych można więc tolerować, ale nie powinno się ich wynagradzać.

C) Władze samorządowe wymierzają zwykle podatek przy podatkach własnych i niekiedy przy państwowych podatkach repartycyjnych. Już z pojęcia podatków repartycyjnych wynika, że nie tylko wymiar, ale w części samo nałożenie podatku pozostaje w rękach ciał samorządowych. Państwo bowiem oznacza tu tylko sumę, jakiej z danego podatku żąda, i rozkłada ją na największe okręgi samorządowe. Dalszy rozdział sumy na mniejsze okręgi, nakoniec oznaczenie stopy podatku i wymiar, należą już do organów samorządnych. Już średniowieczne podatki państwa patrymonialnego miały charakter podatków repartycyjnych, albowiem były rozdzielone w ogólnych sumach pomiędzy stany i kurje. Ów średniowieczny system był atoli wypływem politycznego stanowiska i praw stanów, ostatecznie zaś płacili podatki mieszczanie i włościanie. Podatek repartycyjny w duchu nowożytnym był kilkakrotnie projektowany przez statystów polskich.[1]) Podatki repartycyjne są uzasadnione tylko wtedy, gdy w poszczególnych okręgach przedmioty podatkowe nie ulegają pod względem swej siły podatkowej znacznym zmianom w dłuższym okresie czasu, i gdy oszacowanie tych przedmiotów było dokładne i sprawiedliwe.

Podatki repartycyjne są wprawdzie wygodne dla skarbu państwa, ponieważ zapewniają mu potrzebną sumę bez trudów i kosztów, ale ztąd nie wynika wcale, iżby ich ostateczny wymiar i wybranie odbywały się bez owych trudów i kosztów dla ciał samorządowych i podatników. Wymiar podatku jest tu raczej podobny do wymiaru przez organa rządowe, z tą tylko różnicą, że podatek wymierza miejscowy i kompetentny organ samorządowy. Ztąd i w tym systemie potrzebną jest pomoc samych podatników i innych czynników miejscowych, a nawet współudział rządowych organów podatkowych.

D) Dzierżawcy podatków rządowych i samorządowych zajmują się sami ich wymiarem i wybieraniem. Dzierżawa podatków jest dla skarbu o tyle wygodną, że bez utrzymywania własnej skomplikowanej administracji, może sobie zapewnić pewny i stały dochód. Dlatego w państwach, nie mających jeszcze rozwiniętej administracji własnej, w wiekach starożytnych i w cza-

---

[1]) Ob projekt Starowolskiego, wyżej i Leszczyńskiego.

sach średniowiecznych, była dzierżawa zwykłym sposobem wybierania dochodów publicznych. Dzierżawcy jednak, jako przedsiębiorcy spekulujący na zyski, nie dają skarbowi całej sumy własnych dochodów z podatków, postępują wraz z swymi organami przy wymiarze i wybieraniu podatku samolubnie, bezwzględnie i dopuszczają się w celach egoistycznych nadużyć. W państwach nowożytnych okazała się ta forma niekorzystną dla skarbu i niedogodną dla podatników, tudzież nieprzystępną dla zastosowania etycznych zasad skarbowych. System dzierżawy podatków musiał ustąpić miejsca doskonalszemu systemowi wymiaru i wybierania podatków w formie własnej, publicznej administracji. Tylko wyjątkowo wydzierżawia się dotychczas w niektórych państwach pewne opłaty i podatki konsumcyjne w poszczególnych miejscowościach osobom prywatnym lub gminom dla uniknienia większych kosztów i trudności technicznych przy administracji własnej, n. p. myta drogowe i mostowe, o ile istnieją, akcyzę miejską, we Francji od niedawna monopol zapałek, we Włoszech monopol zapałek. W Polsce istnieje zamiar wydzierżawienia projektowanego monopolu zapałek fachowej spółce.

Zwykle wymiar podatku spoczywa bądź w ręku samych podatników pod kontrolą rządu, bądź w ręku administracji rządowej, przy pomocy podatników i czynników miejscowych. Pierwszy sposób jest dogodniejszy, tańszy i bardziej postępowy, może być jednak zastosowany tylko wtedy, gdy zapewnioną jest kontrola przeciw defraudacjom podatkowym.

3. WYBRANIE PODATKU.

Wybranie podatku i złożenie otrzymanej kwoty do kasy rządowej jest zwykle zadaniem tych samych organów, które są powołane do wymiaru podatku. Podatnicy, wymierzając sobie podatek od aktów prawnych, uiszczają go równocześnie przez kupno i użycie stempla. Organa podatkowe rządowe wybierają podatki bądź bezpośrednio, bądź też za pośrednictwem gmin.

Wybranie należnego podatku może być niekiedy wstrzymane lub udaremnione z powodu, że podatnik uiścić go nie chce lub nie może. W pierwszym wypadku następuje egzekucja, rozpoczynająca się upomnieniem, po którem może nastąpić zajęcie ruchomości, sekwestracja dochodów nieruchomości. W drugim wy-

padku, t. j. w razie jawnej lub wykazanej niemożności podatnika, powinien mu być podatek rozłożony na raty, prolongowany, ewentualnie darowany czyli odpisany w całości lub części. W interesie prawidłowej gospodarki skarbowej i samych podatników powinny władze podatkowe zapobiegać zawczasu zaległościom podatkowym, które są jawnem świadectwem opieszałości władzy, albo zbytniego przeciążenia ludności podatkami. Jeśli zatem podatnicy zwlekają z zapłata mimo swej możności, władza powinna przynaglić ich egzekucją, miasto mnożyć zaległości i odsetki zwłoki.

We Francji poborca (receveur) musi sam zapłacić podatek, jeśli w 20 dni po terminie nie zarządził egzekucji. Jakoż we Francji dzięki energji władz i zamożności narodu zaległości podatkowe są minimalne. W Polsce ustawa z 31 lipca 1924 (poz. 721) o pobieraniu kar za zwłokę, odsetek i kosztów egzekucyjnych od zaległości w podatkach bezpośrednich i w należytościach stemplowych ustanowiła wysokie kary za zwłokę w wysokości 1% miesięcznie od zaległości w podatkach gruntowych i 4% od innych podatków i opłat, począwszy od 15 dnia po upływie terminu płatności, nadto koszta egzekucyjne. Na rok 1925 rząd preliminuje dochód z odsetek zwłoki, kar i należytości egzekucyjnych w sumie 12 miljonów zł., w tem z podatków bezpośrednich 10 miljonów zł. Jeśli zaś zwłoka podatników pochodzi z niewypłacalności, należy raczej odpisać podatek, niż nękać bezskutecznie podatnika, mnożyć koszta egzekucyjne i wykazywać pretensje skarbowe nieściągalne.

Wybranie podatku może być udaremnione przez defraudację podatku, zwaną przemyceniem, jeśli odnosi się do ceł. W razie wykazanej defraudacji, stwierdzonej w wątpliwości przez bezstronne sądy skarbowe, a nie przez jednostronną władzę podatkową, powinna nastąpić kara pieniężna, której wysokość zależy od rodzaju podatku i defraudacji, przy podatkach konsumcyjnych może być zagrożoną także konfiskata przedmiotu spożywczego. Spornem jest w nauce, czy i o ile mogą być defraudacje podatkowe poczytane za zwykłe przestępstwo kryminalne, oszustwo, kradzież lub sprzeniewierzenie, i przez zwyczajne sady karane. Zasadniczo nie ulega wątpliwości, że podstępne działanie na szkodę państwa, a dla własnej korzyści, nie jest mniej karygo-

dne, niż takież działanie na szkodę osób prywatnych; wszelako prawodawca liczyć się musi z zakorzenionem u społeczeństwa mniemaniem, że defraudacje podatkowe nie zawsze są sprzeczne z zasadami prawa i etyki społecznej. Mniemanie to wychowała tradycja długoletnich zdzierstw i nadużyć fiskalnych, przeciw którym można było wedle ogólnego przekonania używać wszelkiej broni odpornej, nawet defraudacji. Dopóki zatem mniemanie takie, niezgodne z zasadami demokratycznemi i znaną solidarnością interesów skarbu i obywateli, nie zostanie wykorzenione przez podniesienie oświaty, etyki obywatelskiej, nadewszystko zaś lojalności i moralności w działaniu samych organów podatkowych, dopóty zbytnie rygory kryminalne nie byłyby w każdym wypadku usprawiedliwione. Niekiedy wadliwy system podatkowy niemal zmusza podatnika do defraudacji, dla ocalenia przynajmniej cząstki dochodu dla siebie. Tylko tam, gdzie defraudacja ma niewątpliwe znamiona przekroczenia karnego, szczególnie wówczas, gdy popełniono defraudację podatku już wybranego, n. p. podatku od obrotu lub konsumcyjnego od konsumenta, powinno się stosować przepisy ogólnej ustawy karnej. Słusznem jest jednak żądanie, aby o przestępstwach skarbowych orzekały odrębne i bezstronne władze sądowe, lub sądy zwyczajne.

W Polsce pod tym względem obowiązują częścią jeszcze przepisy dzielnicowe dawnych państw zaborczych, częścią nowe przepisy państwowe. Ustawa o podatku dochodowym nakłada grzywny pieniężne na tych, którzy wbrew ustawie nie składają zeznań lub nie dostarczają potrzebnych informacji, zagraża zaś grzywnami lub karą wolności tym, którzy świadomie składają nieprawdziwe zeznania lub wyjaśnienia, jako podatnicy, świadkowie lub znawcy, o ile ich czyn nie podlega surowszej karze wedle ustaw karnych. Podobne kary spadają na urzędników i członków komisji, którzy wyjawiają wiadomości o stosunkach dochodowych i majątkowych podatników. Orzecznictwo o przestępstwach zagrożonych karą wolności należy do sądów zwyczajnych na wniosek władzy skarbowej, komisji lub osoby zainteresowanej. Rząd polski wniósł do Sejmu projekt ustawy karnej skarbowej w sprawach opłat, ceł, podatków konsumcyjnych i monopolów, wedle którego orzecznictwo w tych sprawach sprawują władze skarbowe tylko

o tyle, o ile przestępstwo zagrożone jest tylko karą pieniężną i utratą przedmiotu przestępstwa, we wszystkich zaś innych sprawach sądy karne. Zapewne w ciągu r. 1925 ustawa ta przyjdzie do skutku.

IX. SYSTEM PODATKOWY.

Historja gospodarstwa skarbowego poucza, że podatki państwa i samorządu powstały i rozwijały się pod wpływem potrzeb skarbowych, bez planu gospodarczego, opartego na pewnej wspólnej idei przewodniej. Z tego powodu rozmaite kombinacje podatków, jakie nasz wiek po dawniejszych odziedziczył, nie zasługują na miano s y s t e m u; z natury rzeczy bowiem „system“ powinien być rozwinięciem jednolitego planu, zgodnego z zasadami teorji i wymogami praktyki skarbowej. Jeżeli dzisiaj mówimy eufemistycznie o „systemach“ skarbowych i podatkowych, to mamy na myśli faktyczny stan skarbowości, jaki się wytworzył historycznie, wykazujący wspólne typowe cechy w skarbowości nowożytnej.

W starożytności skarbowość państwa pozostawała w ciągłej zawisłości od życia politycznego. Podatki były zrazu tylko nadzwyczajnymi, później, pod naciskiem trwałych potrzeb skarbowych stawały się zwyczajnymi, majątkowymi. Obok podatków majątkowych powszechnymi były też podatki ściśle osobiste, mianowicie pogłówne, nakładane na niewolników i cudzoziemców. Za czasów cesarstwa rzymskiego przekształciły się podatki majątkowe od gruntów w podatki katastralne od przeciętnych intrat gruntowych, doskonalsze zasadniczo od dawniejszych majątkowych. Z podobnym rozwojem podatków spotykamy się w średnich wiekach i w nowszych czasach. Dawne daniny i podatki nadzwyczajne, osobiste i majątkowe, stają się z czasem podatkami zwyczajnymi i wydzielają z siebie ze społecznym podziałem pracy, rozwojem miast i gospodarstwa obrotowego, rozmaite rodzaje podatków. Także podatki od obrotu krajowego i zagranicznego, znane już w starożytności, uzyskały pod formą opłat przystęp do skarbowości średniowiecznej i weszły odtąd stale w skład europejskich systemów podatkowych. Rodzajem podatku od obrotu była też a k c y z a, wybierana pierwotnie w miastach u bram miejskich. Podatek ten przeobraził się niedawem w zupełnie odrębny rodzaj podatku, t. zw. konsumcyjnego, i stał się już w XVII

i XVIII. wieku jednem z najważniejszych źródeł dochodów skarbowych. W XIX. stuleciu złożyły się liczne czynniki, natury skarbowej, politycznej, ekonomicznej i technicznej, na utrzymanie i wzmocnienie tego źródła dochodów. Mianowicie ciągły wzrost potrzeb skarbowych i zbytnie obciążenie bezpośrednimi podatkami majątków i intrat, przeważający wpływ klasy posiadającej w parlamentach, szybki wzrost ludności, a w konsekwencji także dochodów z podatków spożywczych, nakoniec wzrost produkcji wielkiej przedsiębiorczej i techniczna łatwość nakładania i kontroli takich podatków w wielkich przedsiębiorstwach, wszystkie te okoliczności sprzyjały rozkrzewieniu się podatków konsumcyjnych. Z tego powodu państwa europejskie przesunęły ciężar podatkowy na konsumcję ludności i tylko niektóre z nich, n. p Anglja, zdołały na nowo w formie podatków dochodowych i spadkowych przeprowadzić przewagę podatków bezpośrednich.

Przeciwko przewadze podatków spożywczych pojawiła się już w XIX. wieku w nauce i polityce silna reakcja, która pragnie zwrócić punkt ciężkości nowych podatków i reform skarbowych na pole podatków bezpośrednich. Dawne podatki majątkowe i katastralne, nie uwzględniające rzeczywistego źródła podatków, mianowicie dochodów osobistych, okazały się za mało elastycznymi ze stanowiska skarbowego, a niesłusznymi ze stanowiska innych zasad podatkowych. Z tej przyczyny ów zwrot w systemie podatkowym łączy się równocześnie z reformą dotychczasowych podatków bezpośrednich na podatki osobiste dochodowe. Włochy w r. 1877 wprowadziły podatek dochodowy od dochodów z przedsiębiorstw, majątku ruchomego i płacy, Saksonja w r. 1878 a za nią inne państwa niemieckie oraz Austrja wprowadziły ogólny podatek dochodowy i zreformowały swoje podatki bezpośrednie, we Francji i Ameryce Północnej prąd demokratyczny już przed wojną światową doprowadził do ustaw podobnych. Wielka wojna światowa stanowi nową epokę w dziejach skarbowości, albowiem zmusiła państwa i narody do radykalnych reform skarbowych pod wpływem zarówno olbrzymiego wzrostu potrzeb i wydatków skarbowych, jak spotęgowanego ruchu demokratycznego i rewolucyjnego.

W teorji i polityce skarbowej od dawna liczne były pomysły i projekty uproszczenia i reformy podatków. Z historji literatury

skarbowej wiemy, że także w Polsce nie brakło takich projektów. Jan Łaski i Andrzej Modrzewski radzili zaprowadzić ogólny podatek dochodowy na wszystkich mieszkańców oprócz kmieci i uzupełniający podatek majątkowy na szlachtę osiadłą i duchownych, mających beneficja. W ten sposób byłyby dochody zwane dzisiaj „fundowanymi" stosunkowo silniej, niż inne, obciążone. Starowolski pragnął ustanowienia tylko dwóch podatków, mianowicie powszechnego podatku łanowego i podatku repartycyjnego od miast. Leszczyński domagał się zniesienia licznych niesprawiedliwych i uciążliwych podatków, a stanowczej reformy skarbowej spodziewał się z powszechnego podatku repartycyjnego od intrat i takiegoż podatku konsumcyjnego (czopowego i szelężnego). We Francji żądał Boisguillebert kombinacji dwóch podatków: dochodowego, który mieli płacić właściciele ziemi i dzierżawcy, i zarobkowego klasowego, któremu miałyby podlegać wszystkie inne zawody. Vauban radził zachować cła i podatki konsumcyjne od przedmiotów konsumcji zbędnej i zbytkowej, a podatki bezpośrednie zastąpić powszechnym podatkiem od intrat, na wzór dziesięciny kościelnej. Fizjokraci marzyli o jedynym podatku dochodowym, wybieranym od właścicieli ziemi. Forbonnais główny kładł nacisk na podatki „terytorjalne", czyli katastralne, obciążające intratę przeciętną, o ile jest wyższą nad niezbędne utrzymanie podatnika. Dawid Hume zalecał jedynie podatki konsumcyjne, szczególnie od konsumcji zbytkowej.[1])

Także w nowszej literaturze skarbowej spotykamy się bądź z żądaniami jedynego i wyłącznego podatku dochodowego, o wysokiej stopie progresyjnej, mianowicie u pisarzy socjalistycznych, bądź jedynego podatku od konsumcji zbędnej i zbytkowej, bądź też oparcia systemu podatkowego na jednym lub dwóch głównych podatkach i uzupełnienia ich innymi. Takim podatkiem głównym miałby być przedewszystkiem ogólny podatek dochodowy, uzupełniony podatkiem majątkowym i podatkami konsumcyjnymi, albo system podatków od intrat, uzupełniony ogólnym podatkiem dochodowym i podatkami konsumcyjnymi. Niektórzy poprzestają na odziedziczonym systemie podatkowym, radzą go tylko ulepszyć i uzupełnić ogólnym podatkiem dochodowym, lub także systemem podatków zbytkowych.

[1]) O wszystkich tych projektach ob wyżej w historji nauki

Wszystkie te pomysły i życzenia pokrzyżowała wojna światowa i jej skutki finansowe. W czasie wojny radziły sobie państwa podwyższaniem istniejących podatków, kredytem i emisją pieniędzy papierowych, która wskutek inflacji i spadku wartości pieniądza stała się rodzajem najniesprawiedliwszego podatku majątkowego, nazwanego podatkiem inflacyjnym. Po wojnie przystąpiono do szerokich reform podatkowych, głównie w trojakim kierunku: najpierw przez rozbudowę podatków dochodowych w cały system, logicznie ujęty i przeprowadzony tak, że dzisiaj możemy już słusznie mówić o typowych systemach podatków dochodowych. Powtóre pod wpływem potrzeb skarbowych a zarazem programów socjalistycznych zwrócono się ku monopolom skarbowym, które pozwalają zwiększać dochody skarbowe przez uchylenie zysków pośrednictwa i swobodne podnoszenie ceny produktów. Po trzecie niemal powszechnie wprowadzono podatek od wszelkich interesów, od całego obrotu towarów, zapewniając w ten sposób skarbowi pewien udział w wartości całej wymiany społecznej. Wprowadzono także szereg nieracjonalnych i uciążliwych podatków konsumcyjnych, n. p. podatek od węgla, od wód mineralnych, które jednak stopniowo znikają z widowni.

Równocześnie w Rosji sowieckiej podjęto próbę z komunistycznym ustrojem także w dziedzinie skarbowości. Próba ta oczywiście zawiodła całkowicie, przysporzyła jednak nauce i praktyce skarbowej nowego doświadczenia i dowodu na to, że organizm społeczny, historycznie wytworzony, nie może być dowolnie przeistoczony w myśl doktrynerskich abstrakcyjnych pomysłów.

System podatkowy przedstawimy w następującym porządku kolejnym:

1. System podatków dochodowych.
2. Podatki majątkowe.
3. Podatki ściśle osobiste.
4. Podatki katastralne (przychodowe, od intrat).
5. Podatki od obrotu.
6. Podatki konsumcyjne.
7. Cła i opłaty wywozowe.
8. Podatki komunistyczne.

ROZDZIAŁ DRUGI.

SZCZEGÓŁOWA CZĘŚĆ NAUKI O PODATKACH.

I. SYSTEM PODATKÓW DOCHODOWYCH.

Podatki dochodowe są bądź ogólne, bądź częściowe, niezupełne. Podatkiem dochodowym ogólnym, nazywamy podatek, nałożony na cały czysty dochód podatników. Podatkiem dochodowym częściowym, niezupełnym, nazywamy podatek, nałożony na czysty dochód, jaki podatnik pobiera z pewnych oznaczonych źródeł.

W ekonomice i w skarbowości należy ściśle odróżnić pojęcie dochodu od pojęcia przychodu, intraty, płynącej z pewnych źródeł. Dochód jest pojęciem związanem z osobą właściciela, gospodarza, pracownika, pobierającego dochód do swego rozporządzenia. Przychód, intrata, jest pojęciem związanem ze źródłem, z którego płynie, z produkcją, jest więc z natury swej obarczony kosztami produkcji, które mogą być mniejsze, a wtedy przychód daje intratę czystą, ale mogą być też większe, a wtedy przychód nie daje dochodu, lecz pozostawia niedobór do pokrycia z innego dochodu lub kapitału. Nawet suma czystych przychodów z wszystkich źródeł, po pokryciu niedoborów z pewnych źródeł, nie przedstawia jeszcze dochodu, gospodarz bowiem ma poza produkcją, poza poszczególnemi źródłami swego dochodu pewne koszta i wydatki, jak ogólne koszta zarządu, premje ubezpieczeń osobiste i rodziny, odsetki od długów osobistych, które dochód jego zmniejszają. Z drugiej strony dochód może być wyższym, niż suma czystych intrat, jeżeli właściciel ma własne kapitały użytkowe, z których osobiście korzysta (domy, wille, ogrody, konie, samochody), jeżeli spożywa pro-

dukty z własnego gospodarstwa albo ma wpływy z osobistych wierzytelności lub z rodzinnych stosunków. Dochód jest z natury swej osobistym, indywidualnym, rodzinnym, jako trwałe źródło utrzymania gospodarza i jego rodziny. Po zaspokojeniu potrzeb gospodarza i rodziny dochód jest wolnym do użycia na cele publiczne, dobroczynne lub dla kapitalizacji. Dochód składa się z wszelkich wpływów, gromadzonych z źródeł zarobkowych lub z tytułów darmych, wraz z wartością użytkową własnych wytworów i kapitałów. Nadzwyczajne jednak wpływy majątkowe ze spadków, darowizn, wygranych, nie są dochodem lecz przyrostem majątkowym. Dochód jednak płynąć może tylko z jednego źródła, z płacy, roli, przemysłu, handlu, renty, jeżeli podatnik innych źródeł nie ma, ale i w tym wypadku czysta intrata lub płaca z przyczyn wyżej wymienionych nie zawsze pokrywa się z dochodem.

Dochód z natury swej jest czystym, wolnym od kosztów zarobkowych. Ustawy podatkowe określają dochód dla celów podatku dochodowego jako sumę wszystkich przychodów czystych po potrąceniu ogólnych kosztów zarządu, odsetek od osobistych długów gospodarza, premji asekuracyjnych na życie do pewnej wysokości i po doliczeniu wartości własnych produktów i korzyści z własnych kapitałów użytkowych. W takiem znaczeniu dochód jest dochodem ogólnym, zupełnym, a podatek od takiego dochodu również ogólnym (global). w tem znaczeniu też używają tego wyrazu (income tax) Anglicy i Amerykanie. W skarbowości europejskiej jednak używa się tej nazwy także w znaczeniu dochodów częściowych, jakie podatnik pobiera z poszczególnych źródeł, a więc z czystych intrat czyli przychodów, które razem składają się na dochód ogólny. Po wojnie światowej przeprowadzono we Francji, Belgji, Włoszech, Rumunji reformę podatków bezpośrednich w ten sposób, że istniejące podatki przychodowe (katastralne) zamieniono na częściowe podatki dochodowe (impots cedulaires), równocześnie zaś utrzymano lub wprowadzono ogólny podatek dochodowy od całości dochodów każdego podatnika. W ten sposób powstał nowy typ w systemie podatków dochodowych w ogóle bezpośrednich, ponieważ podatki dochodowe ogólne wraz z systemem podatków dochodowych częściowych wchła-

niają w siebie niemal wszystkie podatki bezpośrednie. We Francji n. p. dochód państwa z podatku dochodowego ogólnego (impot général sur le revenu) i podatków dochodowych częściowych (impots cédulaires) przynosi skarbowi 94% wszystkich podatków bezpośrednich.[1])

1) OGÓLNY PODATEK DOCHODOWY.

Ogólny podatek dochodowy, nałożony na cały czysty dochód podatników, zasadniczo powinien obciążać tylko osoby fizyczne, gospodarzy, rozporządzających całym dochodem na utrzymanie własne i rodziny. Osoby prawne, korporacje publiczne i prywatne, nie mają dochodów osobistych ani potrzeb osobistych, mogą więc być dotknięte odrębnymi podatkami, ale nie podatkiem od ogólnego osobistego dochodu. Także nie można u osób prawnych stosować zasady minimum egzystencji ani progresji podatku do wysokości dochodu, ponieważ wielkie przedsiębiorstwa, oparte na wielkim kapitale, choćby złożonym przez mnóstwo drobnych akcjonarjuszów, nawet przy małej rentowności kapitału mogą wykazać duże cyfry absolutne dochodu. Tu więc nie absolutna cyfra dochodu, ale rentowność przedsiębiorstwa, wysokość dywidendy, powinna być miarą progresji podatku. Tylko takie podatki dochodowe, które są zbiorem częściowych podatków dochodowych i mają jednolitą stopę, jak zasadniczy podatek angielski, mogą być nakładane także na osoby prawne. Dzisiejsze podatki dochodowe ogólne niemal wszystkie spadają tylko na osoby fizyczne i spadki nieobjęte, podatek dochodowy w Polsce wyróżnia się pod tym względem niekorzystnie od innych.

Podatnikami przy tym podatku są zarówno obywatele, jak cudzoziemcy, którzy w kraju mieszkają lub stale przebywają przez czas dłuższy (rok), albo bez względu na swój pobyt i mieszkanie pobierają z kraju dochody z swoich posiadłości przemysłowych i handlowych, z wierzytelności hipotecznych, tantjem, z płacy i emerytur, z finansów publicznych. W tych ostatnich

---

[1]) W r. 1924 od stycznia do listopada wpływy podatków bezpośrednich we Francji wynosiły 4.775 miljonów, w tem podatków dochodowych 4,477 miljonów frc

wypadkach podatek dochodowy spada tylko na dochody z tych zródeł, staje się więc częściowym podatkiem dochodowym.

Z natury podatku dochodowego wypływa, że podlegają mu tylko gospodarze pod względem ekonomicznym samoistni. Członkowie rodziny, pracujący wspólnie na utrzymanie rodziny i utrzymujący się z wspólnego łącznego dochodu, płacić powinni ów podatek wspólnie od swego dochodu ogólnego. W tym samym duchu rozstrzygnąć należy pytanie, czy dochód małżonków ma być razem opodatkowany. Dopóki małżonkowie wspólnie żyją i gospodarują uważać musimy łączny ich dochód za właściwy dochód osobisty, podlegający podatkowi.

Podstawą wymiaru ogólnego podatku dochodowego jest cały rzeczywisty dochód podatników. W skład dochodu wchodzą wszystkie stałe przychody czyste, zmniejszone o ogólne wydatki z tytułu zarządu gospodarstwa lub zobowiązań osobistych. Do ogólnych wydatków zarządu należą także opłaty (premje) od ubezpieczeń rzeczowych i osobistych. Wpływy chwilowe, nadzwyczajne, mianowicie darowizny, spadki, wygrane losowe, nie są dochodem, lecz przyrostem majątkowym; wpływy takie zatem uchylają się z pod podatku dochodowego, ale mogą być obciążone podatkiem od przyrostu majątkowego. Podatkowi dochodowemu podlegać powinien tylko rzeczywisty osobisty dochód. Do ogólnych kosztów zarządu gospodarczego zaliczamy także podatki od kapitałów i intrat, albowiem one uszczuplają ostateczny dochód podatników. Podatki takie więc, mianowicie gruntowe, domowe, zarobkowe, rentowe, niemniej inne podatki rzeczowe i opłaty, o ile stanowią rzeczywiste koszta zarobkowe, powinny być z sumy czystych intrat potrącone. Rzeczywisty dochód jest zazwyczaj znany dopiero po upływie roku gospodarczego. Podatek dochodowy więc powinien być wymierzony na podstawie wykazanego dochodu z ostatniego roku. Jeśli atoli pewne intraty czyste mogą być z góry w pewnej oznaczonej wysokości przewidziane, mianowicie dochody z płac, czynszów, procentów, jako oparte na zobowiązaniach stałych, wówczas intraty takie mogą być już z góry przyjęte za rzeczywisty dochód w danym roku, a względnie za części składowe ogólnego dochodu.

Stopa podatku powinna być po uwzględnieniu minimum egzystencji dla niższych dochodów umiarkowaną i wzrastać w progresji aż do najwyższych dochodów. Również powinien być rodzaj dochodu uwzględniony, mianowicie dla dochodów fundowanych wyższa stopa ustanowioną. Podatnikom, mającym rodzinę, osobom niezdolnym do pracy z powodu choroby, kalectwa lub starości, powinny być wedle ogólnych zasad ulgi podatkowe przyznane.

Oznaczenie dochodu podlegającego podatkowi dochodowemu jest w pierwszym rzędzie prawem i obowiązkiem samego podatnika. Każdy podatnik zatem winien ustnie lub pisemnie zeznać cały dochód, jaki miał w ostatnim roku lub jaki stale pobiera wedle swej najlepszej wiedzy i pamięci. Dla dokładności fasji i celem łatwiejszej kontroli prawdziwości zeznań podatnika, powinna być fasja o ile możności szczegółową, zawierać wysokość poszczególnych czystych intrat, ogólnych kosztów zarządu, premji ubezpieczeń, podatków zapłaconych, a do owych kosztów należących, nakoniec odsetek od osobistych długów. Zeznanie takie, do którego podatnik może być w razie koniecznej potrzeby grzywnami przynaglonym, winno być sprawdzone przez władze skarbowe, a następnie przez obywatelskie komisje wymiarowe.

Podatek dochodowy przedstawia się ze stanowiska teoretycznego jako ideał podatku, albowiem może uczynić zadość wszelkim wymogom teorji podatkowej. Dla skarbu jest taki podatek dogodny, ponieważ dzięki ciągłemu wzrostowi dochodu społecznego i stopie ruchomej może się nagiąć do wzrostu potrzeb skarbowych. W czasie wojny światowej i po wojnie n. p. Anglja przez podwyższenie stopy podatku dochodowego zwiększyła dochód z tego źródła ośmiokrotnie. We Francji przez podwyższenie na rok 1925 podatku dochodowego (wraz z gruntowym) o 20% podniesiono dochód z tego źródła o 1.144 miljonów franków celem zrównoważenia budżetu, razem zaś z innymi podatkami o 5.151 milj. franków. Dla podatników nie jest zbyt uciążliwy, ponieważ nie szkodzi produkcji i obciąża tylko rzeczywisty dochód osobisty. Przerzucenie podatku dochodowego, jako osobistego, ściśle indywidualnego, na inne osoby jest z natury rzeczy wykluczone z wyjątkiem wypadków, w których podatek jest uiszczany przez potrącenie z płacy, renty lub innych

świadczeń, wówczas bowiem jest możliwe przerzucenie podatku wstecz na obowiązanego do wypłat. Podatek dochodowy może być urządzony sprawiedliwie, może bowiem ulżyć osobom i warstwom niezamożnym przez uwolnienie minimum egzystencji i zastosowanie umiarkowanej stopy do dochodów niskich, może z całą swobodą w oznaczonych granicach zastosować stopę progresyjną, może uwzględnić rozmaite rodzaje dochodu, a nawet indywidualne stosunki podatników. Wszystkie te zalety podatku dochodowego wysuwają go na pierwszy plan w systemie podatkowym, czynią zeń najważniejsze ogniwo dzisiejszych dążeń do reformy podatkowej.

Podatek dochodowy ogólny nie jest atoli wolnym od wad zasadniczych. Przedewszystkiem obowiązek zeznawania szczegółowej fasji dochodu, w której nie podobna pominąć wielu poufnych i drażliwych stosunków rodzinnych, zarobkowych i kredytowych, nakłada na podatników przykry przymus moralny, a nawet może być dla nich groźnym materjalnie, jeżeliby owe poufne zeznania przez niedyskrecję urzędników lub członków komisji dostały się do wiadomości osób niepowołanych. Powtóre samo sprawdzanie fasji, zeznanej pod słowem uczciwości, a niekiedy pod przysięgą, jest dla ludzi uczciwych rzeczą niemiłą; sprostowanie zaś fasji nieraz na podstawie pozorów lub mylnych informacji organów skarbowych lub członków komisji jest bolesnym policzkiem moralnym dla obywateli i zachęca ich raczej do fałszywych zeznań w przyszłości, zamiast krzewić moralność podatkową. Dlatego wymaga podatek dochodowy ścisłego uwzględnienia owych wątpliwości już z góry w swej organizacji oraz w praktyce skarbowej, tudzież utworzenia niezależnej s ą d o w e j i n s t a n c j i, któraby na żądanie pokrzywdzonych podatników była powołaną zbadać prawdę materjalną, o ile do tego nie są powołane s ą d y z w y c z a j n e, na wzór podatku angielskiego.

W ogólności podatkiem dochodowym silniej bywają obciążone osoby, których dochody są znane i nie dadzą się ukryć (n. p. urzędnicy, wojskowi), oraz obywatele lojalni z pełnem poczuciem obowiązków. Przeciwnie ludzie nieuczciwi otrzymują premje za swoją nieuczciwość i mają ułatwioną konkurencję zarobkową.

Wysunięcie podatku dochodowego na czoło systemu podatkowego nie mogło pozostać bez stanowczego wpływu na ustrój i stanowisko przekazanych nam podatków od intrat Nie odpowiadają już one dzisiejszym potrzebom i stosunkom, słusznie więc powinny ustąpić pierwszego miejsca podatkowi dochodowemu. Ale wszelka reforma podatkowa, w tym kierunku podjęta, wymaga uregulowania całego systemu podatków od intrat i ich stosunku do podatku dochodowego. Zdawałoby się na pozór, że najprostszem i najdogodniejszem dla skarbu i ogółu byłoby zniesienie podatków od intrat i zupełne zastąpienie ich jedynym podatkiem dochodowym. Taki radykalny środek nie byłby uzasadniony ze stanowiska polityki skarbowej. Podatki rzeczowe od intrat bowiem, o ile nie uwzględniają wcale indywidualnych stosunków podatników, przybierają z czasem charakter ciężaru rzeczowego, który zmniejsza wartość zamienną samego kapitału lub zostaje przerzucony na konsumentów. Zniesienie podatków od intrat równałoby się w tych wypadkach darmemu zwolnieniu owych kapitałów od ciężarów, prostej darowiznie na rzecz chwilowych ich posiadaczy. Z tem łączą się względy na gospodarstwo samorządu, które w przeważnej części spoczywa na podatkach od intrat. Podatek dochodowy nadaje się z natury swej na podatek państwowy, albowiem dosięgnąć ma u podatników wszelki dochód, bez względu na kraje, powiaty lub gminy, w jakich znajdują się ich majątki i przedsiębiorstwa. Podatki od intrat zaś mają cechę bardziej lokalną, dają samorządowi możność opodatkowania wszystkich krajowców i cudzoziemców, którzy w obrębie danego terytorjum posiadają nieruchomości. Zaprowadzenie podatku osobistego dochodowego powinno więc wiązać się z reformą podatków od intrat, a w konsekwencji też z reformą skarbowości samorządu.

Skarbowi państwa zapewnia podatek dochodowy stały wzrost dochodów w społeczeństwach zamożnych lub postępujących raźnie w ekonomicznym rozwoju. W społeczeństwach ubogich dochód z podatku tego nie może być znaczny, ponieważ niezbędne utrzymanie wszystkich warstw nie podlega podatkowi. Podatek dochodowy zatem odpowiada kapitalistycznemu duchowi naszych czasów, szybkiemu wzrostowi dochodów w klasie wyższej, która w silniejszym stopniu może być do udziału w potrzebach pu-

blicznych powołaną. Także w systemie organów podatkowych wprowadza podatek dochodowy reformę przez zasilenie i ożywienie systemu urzędniczego żywiołem autonomicznym, obywatelskim. Słowem, podatek ogólny dochodowy słusznie nazwano owocem, który zerwać mogą tylko społeczeństwa pod względem finansowym dojrzałe, ekonomicznie i politycznie jędrne i zdrowe.

W czasie wojny światowej i po wojnie podatki dochodowe powszechnie zostały wprowadzone. Możemy w systemie tych podatków wyróżnić cztery typowe grupy, a mianowicie podatek angielski, system francuski, amerykański i polski.

A) PODATEK DOCHODOWY ANGIELSKI.

Najdawniejszym podatkiem dochodowym ogólnym jest podatek angielski, zaprowadzony w r. 1798 wedle projektu Pitta jako nadzwyczajny podatek wojenny (war tax), zniesiony w r. 1816, a wznowiony i zreformowany w r. 1842 przez Peela. Później zmieniano kilkakrotnie niektóre postanowienia ustawy, w r. 1910 (Finance Act 1910) uzupełniono ten podatek (General Property and Income tax) nowym dodatkowym podatkiem, Super-tax od dochodów nad 5000 Ł. o stopie progresywnej, nałożony tylko na osoby fizyczne. W ten sposób podatek dochodowy angielski składa się obecnie z dawnego podatku od częściowych dochodów i z osobistego ogólnego podatku (Super-tax). Podatek angielski nie jest w całości podatkiem dochodowym osobistym, przedstawia się raczej jako ogólny podatek od czystych intrat.

Pierwszy podatek dochodowy angielski rozróżnia pięć grup dochodów i dąży do obciążenia ich u źródła, z którego płyną. Z tego powodu podatek spada bezpośrednio na rozmaite rodzaje intrat, ujęte w następujące grupy (spisy, schedules):

W grupie pierwszej (A) opodatkowanym jest dochód właścicieli (owner's tax) gruntów i domów, niezależny od własnej pracy gospodarza. Wprawdzie do płacenia tego podatku jest obowiązany faktyczny posiadacz gruntu, ale ma prawo przy płaceniu czynszu potrącić sobie zapłacony podatek, właściciel zaś może stosunkową część podatku potrącić przy płaceniu odsetek od długów hipotecznych i innych ciężarów. W ten sposób dosięga podatek w tej grupie dochód, a raczej intratę u źródła.

W grupie (B) podlega podatkowi dochód z uprawy gruntów, bez względu na to, czy grunt jest w zarządzie własnym lub w dzierżawie. Zwykle płacą ten podatek dzierżawcy (ztąd nazwa occupier's, farmer's tax) z powodu panującego w W. Brytanji systemu dzierżawy; jeżeli jednak grunt uprawia sam właściciel, płaci podatek ten tylko od tej części dochodu, jaka przewyższa rentę gruntową, opodatkowaną w grupie pierwszej. W grupie tej podatek nie jest faktycznie dochodowym, ponieważ wolno jest dzierżawcom podać dochód w wysokości połowy czynszu dzierżawnego w Anglji, a jednej trzeciej części tego czynszu w Szkocji i Irlandji. W praktyce zatem podatek ten jest podobny do katastralnego podatku gruntowego, a dzierżawcy nie chcą korzystać z przyznanego im (w r. 1887) prawa zeznania rzeczywistego swego dochodu w grupie D. (przemysłu i handlu).

W grupie trzeciej (C) podlega podatkowi dochód z rent, kuponów, dywidend, pobieranych z kapitałów pieniężnych ulokowanych w kraju i zagranicą (ztąd nazwa fundholder's tax).

W grupie czwartej (D) najszerszej, podlegają podatkowi dochody z handlu, przemysłu, górnictwa, wszelkich zajęć i w ogóle z takich źródeł, które nie są objęte innemi grupami.

W ostatniej grupie piątej (F) opodatkowano dochód publicznych urzędników (państwowych i autonomicznych) z płacy, tudzież roczne renty i emerytury.

Podział podatku angielskiego na pięć grup nie odpowiada wprawdzie wymogom teorji, ma jednakowoż tę korzyść praktyczną, że pozwala dotknąć wiele intrat czystych u ich źródła i uwalnia podatników od obowiązku przedkładania fasji ogólnego dochodu, a tem samem od przykrego wyjawiania stosunków rodzinnych i innych spraw natury poufnej. Wśród grup powyższych góruje nad wszystkiemi grupa D., w której dochody przedstawiają przeszło $^2/_3$ ogólnego dochodu W. Brytanji. W r. 1920/21 ogólny dochód był oszacowany na 3.477 miljonów Ł., w tem dochód grupy D. wynosił 2.386 miljonów Ł. (same płace robotników 945 milj. Ł.).

Stopa podatku angielskiego jest proporcjonalną i corocznie uchwalaną stosownie do potrzeb skarbowych. Odróżnia się dochód zarobkowy earned i dochód fundowany unearned, który ma nieco mniejsze ulgi i nieco wyższą stopę. Dochód wolny

od podatku dla pojedynczej osoby wynosił przed rokiem 1915 Ł. 160, dla rodziny odpowiednio wyższy.[1]) Wskutek potrzeb wojennych minimum egzystencji obniżono na 130 Ł. dla osoby, ale już w r. 1920 podwyższono na 150 Ł. dla dochodów z zarobku, a 135 Ł. dla dochodów fundowanych, na 250 Ł. dla żonatych (względnie 225 Ł.), nadto dla dzieci i krewnych na utrzymaniu prawo potrącenia pewnych kwot. Stopa podatku przed wojną wynosiła około 5% z ulgami dla dochodów mniejszych, w czasie wojny doszła w r. 1918/19 do 6 szylingów od funta czyli do 30%, ale od r. 1922 stopniowo spada w miarę obniżania się wydatków powojennych państwa. W r. 1922 wynosiła 4½ szylinga czyli 22.5%. Także intraty osób prawnych podlegają podatkowi i z tego powodu musiano ze względów publicznych przyznać uwolnienia pewnym zakładom publicznym, n. p. dobroczynnym, szpitalom, szkołom, stowarzyszeniom wzajemnym (friendly societies, industrial and provident societies).[2]

Postępowanie celem wymiaru i wybrania podatku dochodowego w Anglji, o ile podatku nie wybierają wprost kasy publiczne przez potrącenie (n. p. w grupie E), jest skomplikowane z tego powodu, że mają w niem udział rozmaici komisarze autonomiczni, a w części też organa rządowe. W ogóle rząd ma w swoim ręku ogólne kierownictwo i kontrolę, a czynności wymiaru i wybierania podatku należą do organów samorządowych. Głównymi organami samorządowymi są generalni komisarze (general commissioners), niezależni od rządu, wybierani przez land tax commissioners z pośród siebie. Owi komisarze generalni ustanawiają z pośród siebie lub z poza swego grona komisarzy dodatkowych, specjalnych assesorów oraz mianują corocznie poborców podatku (collectors).

Dalszą zaletą angielskiego podatku dochodowego jest zapewniona rękojmia sprawiedliwego wymiaru podatku nie tylko przez to, że wymiar i wybranie podatku są w ręku organów samorządowych, ale przedewszystkiem przez to, że obie strony, tak rząd, jak podatnicy, mają prawo przeciw wymiarowi podatku żądać orzeczenia sądów zwyczaj-

---

[1]) O dawniejszem urządzeniu podatków ob Stephan Dowell: „The Acts relating to the Income tax", London 1885

nych we wszystkich trzech instancjach, jak w każdej sprawie prawnej.

Podatek dochodowy Super-tax w W. Brytanji jest, jak zaznaczyliśmy wyżej, ogólnym osobistym podatkiem dochodowym o stopie progresyjnej, nałożonym tylko na osoby fizyczne. Skala podatku jest w ten sposób ułożona, że coraz wyższą stopę podatkową płaci się od części dochodu w granicach skali. Najwyższa stopa wynosi obecnie 6 s. czyli 30% od nadwyżek dochodów ponad 300.000 Ł. Spółki akcyjne i inne zarobkowe osoby prawne płaciły osobny podatek (corporation tax) w wysokości 5% dochodu, zniesiony w r. 1925. W r. 1913/14 dochód z podatków dochodowych W. Brytanji wynosił 47 miljonów Ł., po wojnie dzięki wysokiej stopie wynosił w r. 1920/1 i 1921/2 po 396 miljonów Ł. czyli niespełna 10 miljardów złotych rocznie.

B. PODATEK DOCHODOWY FRANCUSKI. (WŁOSKI, BELGIJSKI, RUMUŃSKI).

Francja do czasów przed wielką wojną nie miała podatku dochodowego mimo wielu projektów wnoszonych do parlamentu. Główną przeszkodą wprowadzenia tego podatku była niechęć większości parlamentu do zgody na deklarację czyli fasję dochodów, wyjawiającą stosunki rodzinne i zarobkowe, które powinny pozostać tajemnicą prywatną. Ostatecznie przed samą wojną dnia 15 lipca 1914 uchwalono ustawę o ogólnym podatku dochodowym, w której przyjęto za podstawę obliczenia dochodu podatników ich obowiązkową deklarację, ale dopuszczono oszacowanie z urzędu w braku deklaracji i ograniczono prawo kontroli władz, nie dając im prawa żądania dokumentów od podatnika. Kto nie wnosi deklaracji, nie może korzystać z ulg przyzwolonych ustawą, a w razie reklamacji przeciw oszacowaniu z urzędu musi udowodnić nieprawdziwość tego oszacowania W braku deklaracji lub jej spóźnienia podwyższa się nadto podatek o 10%.

Podatek z r. 1914 nie wszedł w życie w pierwszych latach wojny, dopiero w r. 1918 z pewnemi zmianami, po uchwaleniu ustawy z 31 lipca 1917 o częściowych podatkach dochodowych (impots cédulaires). W ten sposób system podatków dochodowych we Francji tworzy jedną całość.

Ogólny podatek dochodowy obciąża tylko osoby fizyczne (naturalne), a względnie ich cały dochód niezależnie od podatków od dochodów częściowych. Podatek uiszcza głowa rodziny za całą rodzinę, żyjącą w jednem gospodarstwie domowem. Minimum egzystencji wynosi dla każdego podatnika 6000 franków (wedle późniejszej ustawy z 25 czerwca 1920), może być jednak w rodzinie wyższe, mianowicie dla małżeństw, potomków i rodziców.

Stopa podatku wedle noweli z r. 1920 formalnie nie jest progresyjną lecz degresyjną, ale materjalnie nie różni się od progresji. Jako normalną stopę przyjęto 50%, ale zastosowano ją w całości tylko do dochodów ponad miljon franków, pobieranych przez jednostki nie mające rodzin. Dla małżeństw i rodzin są przyznane znaczne ulgi także przy wysokich dochodach. Degresja jest urządzoną w ten sposób, że w niższych stopniach dochodów przyjmuje się za podstawę tylko pewną część stopy normalnej, n. p. dla dochodów do 20.000 fr. tylko $^{1}/_{25}$ część stopy, czyli 2%, dla dalszych dochodów i ich części $^{2}/_{25}$ części stopy normalnej, czyli 4% i tak coraz wyżej. Wskutek wprowadzenia tego podatku odpadł dawny podatek osobisty (mobiliarny), ale utrzymano dodatki samorządowe do tegoż, ponieważ do podatku ogólnego dochodowego dodatki samorządowe nie mogą być pobierane.

Podobny do francuskiego system wprowadzono w Belgji, Włoszech, Rumunji, Grecji.

W Belgji zredagowano ustawy o podatku dochodowym z r. 1919 i późniejsze w jednej ustawie z 7 marca 1924. W miejsce dawnych podatków przychodowych (od intrat) wprowadzono podatki częściowo-dochodowe (cédulaires) od dochodów wszelkich kategorji i podatek uzupełniający (complémentaire) od całości dochodów każdego podatnika. Ten podatek „uzupełniający“ jest podatkiem dochodowym ogólnym, zwanym w ustawie też „supertaxe“ o stopie progresyjnej od ½% do 30% sięgającej. Wysokość minimum egzystencji zależy nie tylko od ilości członków rodziny, ale także od zaludnienia miejscowości, w której podatnik mieszka. Dodatki samorządowe do podatków dochodowych są wykluczone, część wpływów z tych podatków otrzymują gminy i prowincje.

We Włoszech wedle ustawy z 24 listopada 1919 podatek dochodowy składa się z normalnego i uzupełniającego. Normalny podatek spada na osoby fizyczne i prawne, i składa się z czterech grup podatków częściowych. Obok tego normalnego podatku o stopie proporcjonalnej rozmaitej wysokości, istnieje podatek uzupełniający (imposta complementare sul reddito), jako ogólny podatek dochodowy, nałożony tylko na osoby fizyczne, corocznie wymierzany od całego dochodu czystego, o stopie progresyjnej pierwotnie od 1% do 25% sięgającej, z minimum egzystencji (pierwotnie 1500 lirów) i ulgami dla dochodów publicznych urzędników, którym się odlicza ¼ dochodu. Uwagi godną reformę podatków dochodowych i katastralnych we Włoszech przeprowadził rząd Mussoliniego (minister skarbu Stefani) przez uproszczenie całego systemu i racjonalne obniżenie stopy podatków.[1]) Ustawą z 30 grudnia 1924 przeprowadzono reformę podatku „uzupełniającego", opierając ją na równoczesnej reformie podatków dochodowych częściowych od gruntów, budynków i płacy, obniżając stopę progresji do najwyższej 10% od dochodów nad miljon lirów i podnosząc dochód wolny do 6000 l. Podobny system istnieje w Grecji (ustawa z 3 stycznia 1919 i następne) i w Rumunji, gdzie ustawa z 3 stycznia 1923 ujednostajniła w całej dzisiejszej Rumunji system podatków bezpośrednich (6 rodzajów) i wprowadziła ogólny podatek dochodowy o stopie progresyjnej od 1% do 30%, do którego dodatki samorządowe nie mogą być pobierane.

C. PODATEK DOCHODOWY AMERYKAŃSKI I NIEMIECKI.

W Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej wprowadzono ogólny podatek dochodowy jako podatek związkowy już ustawą z 3 października 1913, w czasie wojny w r. 1916 go podwyższono, później w r. 1918 i 1921 uregulowano, nakoniec w r. 1924 aktem prezydenta Coolidge z 2 czerwca 1924 obniżono i nowo zredagowano (t. zw. Revenue Act 1924). Podatek ten ma w systemie podatkowym Stanów Zjednoczonych dominujące stanowisko.

[1]) Bliżej o całej reformie i obszernej literaturze ob L Gangemi, str. 39—118.

Dochód ogólny czysty w r. 1920 wynosił tam 23.735 miljonów dolarów a dochód z podatków dochodowych w r. 1922/3 przyniósł 42% wszystkich dochodów związkowych. Podatek dochodowy składa się z dwóch podatków: normalnego proporcjonalnego (tax normal) i dodatkowego progresyjnego (surtax), nałożonych na osoby fizyczne, oraz z osobnego podatku od osób prawnych (korporacji), płacących podatek o jednolitej stopie proporcjonalnej, wynoszącej 12½% całego czystego dochodu. Podatek normalny wynosił dotychczas 8%, począwszy od 1 stycznia 1925 wynosi 6% tak dla obywateli, jak cudzoziemców, czerpiących dochód z Ameryki. Wolnym od podatku jest dochód w kwocie 1000 dolarów dla osoby pojedyńczej, 2500 dolarów dla małżeństwa, po 400 dolarów dla dzieci i krewnych utrzymywanych przez głowę rodziny. Dochód z pracy do sumy 10.000 dolarów zmniejsza się dla wymiaru podatku o ¼ część. Podatek dodatkowy (surtax) pobiera się od dochodów czystych wynoszących nad 10.000 dolarów, wedle stopy progresyjnej od 1% do 40% (nad 500.000 dolarów), umiarkowanej taryfą klasową, uwzględniającą przy każdym dochodzie dochód 10.000 dolarów wolny od podatku i niższe klasy dochodu, opodatkowane wedle niższej stopy taryfy.

Podatek dochodowy wymierza się na podstawie deklaracji podatników, w której winien być wykazany cały dochód z wszystkich źródeł płynący, nie wyłączając takich źródeł, z których podatek wybiera się z góry przez potrącenie kwoty normalnej (6%) podatku, n. p. przy wypłacie płacy, odsetek, czynszów, rent i t. p.

W Niemczech w miejsce podatków dochodowych poszczególnych państw wprowadzono po wielkiej wojnie jednolity podatek dochodowy dla całej Rzeszy ustawą z 29 marca 1920 i nowelami z lat następnych. Podatek ten nałożono tylko na osoby fizyczne, dla osób prawnych zaś wprowadzono podobnie jak w W. Brytanji i Ameryce osobny podatek od korporacji z 30 marca 1920 i 20 lipca 1922 (Körperschaftssteuergesetz). Podatek dochodowy niemiecki nie jest podzielony na normalny i dodatkowy, lecz ma wspólną stopę progresyjną, wynoszącą wedle skali z roku 1922 od 10% do 60% dochodu, przy uwzględnieniu minimum egzystencji i dochodów niższych. Podatek od korporacji ma stopę

jednolitą 10% i 20% od spółek zarobkowych. Ustawą Rzeszy o ugodzie finansowej z krajami i gminami z 23 czerwca 1923 i rozporz. z 14 lutego 1924 zapewniono krajom i gminom coroczny udział w podatku dochodowym i w podatku od korporacji w wysokości 90% na podstawie preliminarzy.

D. PODATEK DOCHODOWY W POLSCE.

Na ziemiach polskich w czasach zaborów obowiązywał w b. dzielnicy pruskiej podatek dochodowy pruski z r. 1891 i 1916 wraz z podatkiem majątkowym uzupełniającym, w b. dzielnicy austrjackiej podatek dochodowy austrjacki z r. 1896 i opłata od tantjem z r. 1914, w b. zaborze rosyjskim nie było przed wojną podatku dochodowego, a natomiast obowiązywała ustawa rosyjska o państwowym podatku mieszkaniowym z r. 1893 wraz z późniejszymi dodatkami władz okupacyjnych i ustawa o podatku przemysłowym od płacy służbowej.

W miejsce tych podatków ustawa Rzeczypospolitej z dnia 16 lipca 1920 r. wprowadziła państwowy podatek dochodowy i podatek majątkowy uzupełniający wedle wzoru pruskiego, obowiązującego wówczas w b. dzielnicy pruskiej, a mianowicie podatek dochodowy, nałożony na osoby fizyczne i na osoby prawne oraz majątkowy, nałożony tylko na osoby fizyczne i spadki nie objęte. Wskutek wydania ustawy z 16 grudnia 1921 o poborze nadzwyczajnej daniny państwowej zawieszony został pobór państwowego podatku majątkowego. Ustawa z 16 lipca r. 1920, dwukrotnie zmieniona w r. 1922 i 1923, ogłoszoną została w nowem brzmieniu rozporządzeniem ministra skarbu z dnia 14 lipca 1923 (poz. 607) i w tem brzmieniu dotychczas obowiązuje ze zmianami późniejszemi (ustawy z 10 stycznia 1924 i 27 lutego 1925).

Podatek dochodowy polski różni się od podatków dochodowych nowoczesnych tem, że nałożony jest nietylko na osoby fizyczne ale także na osoby prawne i że stosuje do osób prawnych stopę progresyjną do wysokości 25%, nie zależną od rentowności przedsiębiorstwa, lecz od absolutnej cyfry dochodu. Taryfa klasowa podatku dochodowego polskiego wymierza w każdej klasie podatek procentowy od całego dochodu podatnika i danej osoby prawnej, a nie od części dochodów i ich nadwyżek, wskutek czego

jest faktycznie dotkliwszą, niż w innych państwach. Dla dochodów z uposażeń służbowych, emerytur i wynagrodzeń za najemną pracę istnieje osobna nieco obniżona taryta ze względu na rodzaj dochodu i na to, że podatek pobiera się w drodze potrącenia przy wypłacie.

Państwowy podatek dochodowy od całego dochodu opłacają tak obywatele, jak cudzoziemcy, mający na obszarze Rzeczypospolitej miejsce zamieszkania lub przebywający na tym obszarze dłużej niż rok, oraz spadki wakujące. Od dochodu częściowego, osiągniętego na obszarze Rzeczypospolitej, opłacają podatek bez względu na swe miejsce zamieszkania lub pobytu wszyscy, którzy na obszarze państwa posiadają nieruchomości, wierzytelności hipoteczne, wykonują przedsiębiorstwa przemysłowe i handlowe, albo są wspólnikami takich przedsiębiorstw, pobierają tantjemy, płacę, emeryturę z funduszów publicznych, dochody z zarobków albo z wykonywania czynności handlowych i przemysłowych. Nadto podatek ten opłacać winny osoby prawne od całego dochodu, jeżeli ich zarząd znajduje się na obszarze Rzeczypospolitej, od części dochodu osiągniętego na obszarze Rzeczypospolitej, jeśli zarząd znajduje się w innem państwie. Pod względem podmiotów opodatkowania więc jest zasada gospodarczej przynależności w Polsce konsekwentnie przeprowadzoną.

Za dochód ustawa uważa „sumę wszystkich przychodów w pieniądzach lub wartościach pieniężnych otrzymanych z poszczególnych źródeł po strąceniu kosztów osiągnięcia, zachowania i zabezpieczenia tych przychodów, łącznie z corocznem prawidłowem odpisaniem na zużycie budynków, maszyn i wszelkiego rodzaju martwego inwentarza, oraz po potrąceniu strat częściowych lub całkowitych w przedmiotach podlegających zużyciu i służących do osiągnięcia dochodu, o ile odpisań na zużycie oraz strat nie uwzględniono już w kosztach". Do dochodu nie należą nadzwyczajne wpływy w postaci spadków, legatów, darowizn, posagów, kapitałów ubezpieczonych na życie, sumy spieniężonych majątków, wygranych i zysków ze sprzedaży majątków, wogóle takich przychodów, które stanowią zwiększenie lub zwrot majątku lecz nie stanowią dochodu.

Od dochodu można potrącić koszta wyżywienia członków rodziny podatnika, stale pracujących w jego gospodarstwie rolnem lub przemysłowem. Odliczyć dalej należy odsetki od długów, renty i trwałe ciężary oparte na tytułach prawnych, n. p. płacone alimenty wkładki do Kas chorych, zapomogowych i innych do wysokości 300 zł. rocznie, premie ubezpieczeń osobistych do wysokości 300 złotych a wraz z członkami rodziny do 600 złotych rocznie, podatki bezpośrednie i inne obowiązkowe publiczne świadczenia, z wyjątkiem podatku dochodowego i specjalnego od tantjem. Dochód członków rodziny dolicza się do dochodu ojca rodziny z wyjątkiem dochodu z zajęć zawodowych i zarobkowych oraz z uposażeń służbowych, emerytur i wynagrodzeń za najemną pracę, od których pobiera się podatek dochodowy przy wypłacie przez potrącenie.

Dochód jest wolny od podatku do wysokości 1500 zł., a przy dochodzie z płacy i uposażeń do 2500 zł. O osobach zwolnionych od podatku dochodowego była mowa wyżej w związku z zasadą powszechności podatku. Nowela z r. 1925 przyznała tę wolność do końca roku 1929 także Kółkom rolniczym, należącym do związków rewizyjnych lub związku ekonomicznego Kółek rolniczych. W spółdzielniach, działających na zasadzie ustawy z dnia 29 października 1920 i należących do związków rewizyjnych, nie podlegają podatkowi dochodowemu zyski bilansowe pochodzące z obrotów z członkami i kwoty przelane do funduszów spółdzielni, niepodlegających statutowo podziałowi między członków

Podstawę opodatkowania stanowi dochód osiągnięty w ostatnim roku kalendarzowym lub ostatnim roku operacyjnym czyli gospodarczym, poprzedzającym rok podatkowy. Przy uposażeniach za podstawę podatku przyjmuje się wysokość uposażeń i wynagrodzeń bieżących, otrzymywanych w pieniądzach i w naturze, w stosunku rocznym i pobiera się podatek przy każdej wypłacie drogą potrącenia. Do dochodów z uposażeń nie stosuje się ani odliczeń ani zwyżek i zniżek podatkowych z tytułu posiadania lub nie posiadania rodziny na utrzymaniu.

Podatek wymierza się wedle skali podatkowej, odrębnej dla uposażeń i dla innych dochodów. Stopa podatku sięga dla osób prawnych do 25% w skali dochodów od 192.000 do 200.000 złotych.

Dla osób fizycznych i spadków nieobjętych progresja sięga wyżej do 40% od dochodów nad 2 miljony złotych. Dla nieżonatych i niezamężnych, mających dochód nad 3600 zł. i nie mających na utrzymaniu żadnego członka rodziny, podatek zwiększa się o 20%, dochodzi więc do 48%. O ile na utrzymaniu głowy rodziny, której dochód nie przekracza 7200 zł. znajduje się więcej niż jeden członek rodziny, wówczas na każdego następnego członka rodziny obniża się stopę podatku o dwa stopnie, a tem samem podwyższa się także minimum egzystencji wolne od podatku. Komisje podatkowe (szacunkowe) mogą z urzędu lub na prośbę podatnika zniżyć podatek najwyżej o trzy stopnie z tytułu nadzwyczajnych okoliczności, osłabiających siłę podatkową podatnika przy dochodzie najwyżej 12.000 złotych.

Do stawek państwowego podatku dochodowego nie mogą być ustanawiane dodatki na rzecz związków komunalnych. Wyjątkowo utrzymano dodatki progresyjne od 4%—5% dochodu, a przy wyższych uposażeniach w wysokości 3% na rzecz gmin i powiatowych związków komunalnych b. dzielnicy pruskiej wraz z górnośląską częścią województwa śląskiego.

Do ustalenia dochodów i wymiaru podatku dochodowego przy pomocy władz i organów skarbowych powołane są komisje szacunkowe, a w drodze odwołania komisje odwoławcze. Jednakowoż ustalenie zysku wszystkich towarzystw i zakładów, obowiązanych do publicznego składania rachunków i wymiar podatku tym towarzystwom i zakładom ustalają władze skarbowe, wyznaczone przez ministra skarbu. Ilość komisji szacunkowych, ich miejsce urzędowania, obszar działalności i organizację wewnętrzną określa minister skarbu. Przewodniczącym komisji jest naczelnik urzędu skarbowego, członkowie i ich zastępcy powołani są na okres trzechletni z grona płatników podatku dochodowego. Czwartą część członków i zastępców wybierają rady miejskie w miejscu stałego urzędowania komisji, czwartą część sejmiki lub Rady powiatowe, resztę zaś mianuje dyrektor Izby skarbowej na wniosek naczelnika urzędu skarbowego. Przewodniczącym komisji odwoławczej jest dyrektor Izby skarbowej lub jego zastępca, sześciu członków mianuje minister skarbu, a to trzech z pośród podatników w obrębie województw, trzech członków

wybiera rada województwa z pośród podatników tegoż podatku. Członkowie komisji szacunkowych i odwoławczych powinni ile możności równomiernie reprezentować wszystkie kategorje dochodów. Przewodniczący komisji kieruje czynnościami i jest odpowiedzialny za należyte stosowanie ustawy.

Wszystkie osoby fizyczne i prawne, których dochód w roku poprzedzającym rok podatkowy przewyższa dochód od podatku uwolniony, obowiązane są złożyć zeznania o dochodzie na przepisanym formularzu. Uwolnione od składania zeznań są osoby, których główny dochód płynie z nieruchomości gruntowej, nie przekraczającej 30 hektarów (włościanie), z zakładu przemysłowego lub warsztatu rękodzielniczego, opłacającego podatek przemysłowy najniższej kategorji, z przedsiębiorstwa handlowego dwóch najniższych kategorji podatku przemysłowego, z domów mieszkalnych, składających się najwyżej z czterech izb. Jeśliby jednak istniała podstawa do wniosku, że osoby te mają dochód podlegający podatkowi, przewodniczący komisji i władza podatkowa mogą je wezwać do złożenia zeznania. Podstawa obliczania dochodu nie może być przyjęta odmiennie od złożonego zeznania, jeżeli przedtem płatnikowi nie dano sposobności do udzielenia wyjaśnień władzy, wymierzającej podatek. Gdy zeznania nie złożono lub złożono je po terminie, wymiar podatku będzie uskuteczniony na podstawie materjału, jakim władza rozporządza. Na podstawie przeprowadzonych obrad komisja uchwala dla każdego podatnika wysokość i stopień dochodu oraz przypadającą stopę podatkową. Terminy płatności podatku dochodowego nowela z r. 1925 ustanowiła na dzień 1 maja i 1 listopada roku podatkowego. Do dnia 1 maja tego roku należy uiścić podatek w wysokości połowy należącej się kwoty i dowód zapłaty dołączyć do zeznania, resztę zaś podatku uiścić do 1 listopada danego roku.

Wyniki finansowe podatku dochodowego w Polsce są dotychczas skromne, rosną jednak z każdym rokiem. Dochód państwa z tego podatku, przeliczony na złote, wynosił w r. 1922 złotych 8 miljonów, w r. 1923 zł. 15.8 miljonów, w r. 1924 zaś 40.3 miljonów. Na r. 1925 rząd preliminuje dochód w kwocie 75 miljonów złotych.

2) PODATKI DOCHODOWE CZĘŚCIOWE.

Podatki dochodowe częściowe czyli niezupełne rozwinęły się z podatków przychodowych katastralnych przez zbliżenie ich do osoby podatnika i uwzględnienie rzeczywistego czystego wpływu z poszczególnych źródeł. Typowymi podatkami częściowymi są podatki dochodowe W. Brytanji z r. 1798 i 1842, które jednak przez zespolenie w jedną całość i zastosowanie jednolitej stopy nabrały charakteru jednolitego podatku dochodowego, wyżej przedstawionego. Drugim typowym przykładem jest system podatków dochodowych częściowych (cedulaires) wprowadzony w r. 1917 we Francji, w r. 1919 we Włoszech i w Belgji. System ten jest podstawą podatku dochodowego, podatek ogólny jest jego uzupełnieniem. We Francji podatki częściowe, ustawą z 31 lipca 1917 r. wprowadzone, weszły w miejsce dawnych podatków osobisto-mobiliarnych, od drzwi i okien i od patentów. Pominięte zostały tylko podatki katastralne od własności zabudowanej i niezabudowanej, zreformowane ustawami z r. 1890 i 1914. System francuski tych podatków obejmuje: a) podatek od zysków przemysłowych i handlowych, któremu podlegają osoby fizyczne i prawne, wykonujące we Francji zajęcia przemysłowe i handlowe. Deklaracja dochodu jest fakultatywna. Stopa podatku wynosi zasadniczo 8%, przyczem małe dochody mają ulgi, natomiast dochody wielkich magazynów sprzedających detajlicznie towary podlegają dodatkowemu podatkowi progresyjnemu od obrotu (1 do 5 pro mille); b) podatek od zysków z eksploatacji rolnej, które w każdem państwie nastręczają najwięcej trudności do ujęcia ze względu na naturę produkcji rolnej. Nie chcąc obciążać rolników deklaracjami, które dla tego zawodu są najtrudniejsze i wszędzie spotykają się z oporem, ustawodawca francuski przyjął zrazu (w r. 1917) za podstawę przychód katastralny dawnego podatku gruntowego, niebawem jednak (w r. 1920) zwiększył ten przychód o współczynnik (1 do 3), jaki oznaczą komisje szacunkowe corocznie dla poszczególnych okręgów w granicach maximum i minimum, oznaczonych corocznie przez ustawę skarbową. Dla okolic spustoszonych wojną zapewniono ulgi. Stopę podatku oznaczono na 6% dochodu ponad 1500 franków. Osoby jednak które dla przyjemności utrzymują parki ponad hektar wynoszące

lub place nieuprawione dla celów budowlanych nie korzystają z ulg podatkowych; c) podatek od dochodów zawodów wolnych opiera się na obowiązującej deklaracji, uwzględnia minimum wolne od podatku, różne stosownie do zaludnienia miejscowości i ma odrębną stopę procentową, proporcjonalną do dochodu (pierwotnie 6%); d) podatek od uposażeń, płac i emerytur, tak publicznych jak prywatnych, opiera się na deklaracji, do jakiej są obowiązani przedsiębiorcy jako pracodawcy i instytucje, które wypłacają płace i renty. Stopa podatkowa jest taką samą, jak przy zawodach wolnych; e) podatek od dochodu z kapitałów ruchomych, wierzytelności, depozytów i kaucji, istniejący już dawniej, został ustawami z r. 1917 i 1920 rozszerzony. Także ten podatek ma stopę proporcjonalną, różną przy dochodzie z kapitałów ruchomych (pierwotnie 10%), od odsetek, dywidend, tantjem (10% i 20%), o ile kupony obligacji i rent państwowych, pewnych kooperatyw i innych towarzystw nie są wolne od podatku. Posiadaczom pewnych papierów wartościowych emitowanych przez związki samorządowe, Zakład kredytowy ziemski i koleje żelazne, zapewniła ustawa z r. 1920 ulgi do połowy należnego podatku, o ile wykażą, że mieszkają we Francji i że ich cały dochód nie przewyższa 6000 franków. Na rok 1925 podwyższono stopę podatków dochodowych o 20%. Podobny system podatków dochodowych, jak we Francji, wprowadzono także we Włoszech, a zarazem uproszczono go w reformie podatkowej rządu Mussoliniego. Stopa podatków jest również proporcjonalna, różna dla różnych rodzajów dochodów. Dochód z gruntów na podstawie fasji za dwa lata poprzednie podlega stopie 10%. (Ustawa z 14 stycznia 1923), dochód z płacy stałych pracowników publicznych stopie 3%, prywatnych stałych 12.4% (tymczasowych nieco wyższej), z budynków obniżony z 27% na 16% (dekretem z 18 lutego 1923). Równocześnie zniesiono nadzwyczajne dodatki państwowe do podatków.

Podatkami dochodowymi są już z natury swej podatki od p ł a c y, od p r o c e n t ó w z wierzytelności, od t a n t j e m, od r e n t osobistych. Jeżeli więc podatki te nie wchodzą w skład ogólnego podatku dochodowego, wówczas stanowią odrębne, częściowe podatki dochodowe. Podatki od oprocentowanych papierów wartościowych pobiera się powszechnie przez ptrącenie przy wypłacie prcentów (podatek k u p o n o w y), co nie pozwala na

uwzględnienie minimum egzystencji podatników. Wyjątek, jaki pod tym względem w interesie drobnych rentierów uczyniło ustawodawstwo francuskie, jest niedogodny dla skarbu, jakkolwiek jest uzasadniony ze stanowiska teorji skarbowej i polityki społecznej. Po wielkiej wojnie powszechnymi stały się podatki od zysków wojennych i przysporzyły niektórym państwom, jak W. Brytanji, Francji i Ameryce Północnej, bardzo znacznych dochodów. Obecnie podatki te są już umorzone lub wygasają.[1])

W Polsce obok ogólnego podatku dochodowego istnieje osobny podatek od tantjem, oparty na ustawie o podatku dochodowym. Wedle tej ustawy (art. 24) osoby, które osiągają dochód przekraczający 1500 zł., opłacają obok podatku dochodowego specjalny podatek od tantjem w wysokości 50% stawki przypadającej od dochodu z tantjem otrzymanego, jednak nie mniej niż 16 zł. Gdy ta sama osoba pobiera tantjemy w kilku instytucjach lub przedsiębiorstwach, wówczas podatek oblicza się osobno od każdej tantjemy przekraczającej 1500 zł. i pobiera się przez potrącenie przy wypłacie tantjem.

Istniejące w Polsce podatki od kapitałów i rent (ustawa z 16 lipca 1920 poz. 517) i późniejsze, od nieruchomości miejskich i niektórych wiejskich (z r. 1924), niemniej podatki gruntowe, częściowo też przemysłowy, mają charakter podatków przychodowych (od intrat), będą więc bliżej omówione w dziale podatków katastralnych.

II. PODATKI MAJĄTKOWE.

Podatkami majątkowymi nazywamy podatki, nałożone na podatników od ich majątku lub przyrostu majątkowego. Majątek jest pojęciem ekonomicznem i prawnem, albowiem oznacza zasób dóbr, należących do pewnej osoby, jako właściciela. Podatek majątkowy jest więc z natury swej podatkiem osobistym, dotyka wprost osobę podatnika, na podstawie posiadanego przezeń

---

[1]) Podatek od nadmiernych zysków (exces-profits duty) w W. Brytanji przyniósł w r. 1918/19 przy 40% stopie 284 miljonów, w r. 1919/20 289 miljonów, w r. 1920/21 zaś 218 miljomów Ł. We Francji jeszcze obecnie na rok 1925 preliminowano z tego źródła wraz z 20% dodatkiem 3.341 mil fr

majątku i tem różni się od podatków od kapitałów i intrat. W znaczeniu skarbowem jest majątkiem wszelkie mienie materjalne podatnika, składające się z kapitałów i wytworów. Podatek majątkowy nie wyklucza więc opodatkowania także osób nie „majętnych“ w znaczeniu zwykłem.

Podatki majątkowe jako nadzwyczajne, nakładane w chwilach wielkiej i nagłej potrzeby dla ochrony ojczyzny, mogą naruszać wprost majątek obywateli, a z nim kapitał społeczny. Jako podatki zwyczajne i stałe nie powinny mieć podatki majątkowe takiej tendencji. Majątek jest tu tylko p o d s t a w ą w y m i a r u, środkiem wyszukania i dotknięcia d o c h o d u podatnika. Tylko formalnie zatem takie podatki przedstawiają się jako majątkowe, materjalnie obciążają dochód, podobnie jak inne podatki osobiste.

W prostych stosunkach gospodarczo-społecznych, zanim rozwinie się społeczny podział pracy, gospodarstwo pieniężne, a nadewszystko kredytowe, jest majątek jako taki, jego rozległość i jakość, jawnym dowodem i dostateczną miarą zamożności obywateli. Dociekanie dochodu rzeczywistego w takich stosunkach jest zbędne, albowiem podstawą utrzymania gospodarstwa domowego są głównie produkty i usługi, płynące w naturze z własnego majątku. Dlatego podatek majątkowy był rozpowszechniony w wiekach starożytnych i średniowiecznych i dopiero stopniowo z rozwojem stosunków ekonomicznych i systemu skarbowego rozkładał się na poszczególne podatki od kapitałów, intrat i dochodów. W Anglji podatek dla ubogich (poor rate), wprowadzony w r. 1601 i dotychczas istniejący jako samorządowy, był i jest częściowo podatkiem od lokali mieszkalnych, częściowo zaś podatkiem majątkowym od posiadania gruntów, domów, kopalń i innych nieruchomości (real property). Podatki majątkowe zachowały się dotychczas na Wschodzie, n. p. w Chinach i Japonji.[1]) Dzisiaj podatek majątkowy jako podatek jedyny lub główny nie może zadość uczynić wymogom teorji skarbowej, ponieważ majątek jawny w kapitałach i wytworach nie przedstawia rzeczywistej zamożności podatników. Celem dokładnego zbadania majątku każdego podatnika z osobna, muszą być szczegółowo zbadane, podobnie jak przy ogólnym podatku dochodowym, jego rzeczywiste czyste intraty, ogólne koszta zarządu, długi osobiste, słowem cały

[1]) Ob o tem bliżej J e n s e n str 288 i n

rzeczywisty dochód. W takim wypadku zaś, gdy władze skarbowe znają wysokość i jakość dochodu, powinien być zastosowany raczej podatek dochodowy zamiast majątkowego.

Z uwag powyższych wypływa, że podatki majątkowe ogólne, jako podatki główne, straciły w dzisiejszych stosunkach społecznych dawną rację swego istnienia i powinny przekształcić się w podatki dochodowe. Mają one nadal znaczenie podatków uzupełniających luki w systemie podatkowym poszczególnych krajów. Najpierw mogą one posłużyć do silniejszego opodatkowania dochodów fundowanych, jeżeli podatek osobisty dochodowy nie stosuje do takich dochodów stopy wyższej. Swoją drogą krótszym, dogodniejszym i tańszym sposobem w tym samym celu jest podniesienie stopy podatku dochodowego dla dochodów fundowanych. Powtóre, można podatkiem majątkowym obciążyć t. zw. kapitały użytkowe, jak pałace, parki, przedmioty zbytkowe, które dowodzą znacznej zamożności podatników, chociaż intraty nie dają. Nakoniec przyrost majątkowy nadzwyczajny, nie stanowiący właściwej intraty i dochodu, może być dotknięty podatkiem majątkowym. Do rzędu podatków majątkowych należy materjalnie też wiele podatków od obrotu; formalnie tylko są to podatki odrębne i będą omówione w osobnym dziale.

1) PODATEK MAJĄTKOWY OGÓLNY.

Ogólny podatek majątkowy dotyka cały majątek podatników. Jako podatek osobisty powinien uwzględnić minimalny majątek, niezbędny do utrzymania, stopę podatku zastosować do rodzajów i do wysokości majątku. Stopa podatku majątkowego stosować się winna do prawdopodobnych dochodów z majątku, albowiem źródłem podatku pozostaje zawsze dochód. Jeśli więc prawdopodobne dochody z pewnego rodzaju majątku są wyższe, niż dochody z innych jego rodzajów, stopa może być w pierwszym wypadku wyższa, niż w drugim. Ogólny podatek majątkowy może w systemie podatkowym rozmaite zajmować stanowisko. Przedewszystkiem może być podatkiem głównym, podatki zaś od intrat i dochodowe zajmują obok niego stanowisko uzupełniające. Takimi są mianowicie podatki majątkowe w kantonach szwajcarskich. Powtóre może być ten podatek odwrotnie tylko

dopełniającym obok głównego ogólnego podatku dochodowego lub systemu podatków od intrat. Takim jest podatek majątkowy, zaprowadzony w r. 1893 w Holandji, w r. 1893 w Prusiech, następnie w r. 1899 w Hesji i w Brunświku, w r. 1902 w Saksonji, a w r. 1906 w Baden.

Typem ogólnych podatków majątkowych zwyczajnych, zastosowanych do dzisiejszych zasad i potrzeb skarbowych, są podatki majątkowe w Szwajcarji i w Stanach Ameryki Północnej oraz w miastach amerykańskich. Kantony szwajcarskie nie zniosły średniowiecznych podatków majątkowych, lecz starały się w sposób odpowiedni je przekształcić, uzupełnić i nagiąć do nowych stosunków.[1]) Podstawą systemu podatków bezpośrednich pozostały tam nadal podatki majątkowe, ale uposażono je w cechy podatków osobistych i uzupełniono nowymi podatkami osobistymi, celem dosięgnięcia dochodów niefundowanych. W kantonie Baselstadt zaprowadzono podatek dochodowy jako główny, o który oparto podatek majątkowy. W szczegółowem urządzeniu podatków majątkowych zachodzą między kantonami znaczne różnice. Minimalny majątek, wolny od podatku, jest również rozmaity, stopa podatkowa jest w jednych kantonach proporcjonalną, w innych progresyjną. W stanach amerykańskich wskutek przeniesienia podatku dochodowego na skarb związku, podatki majątkowe od własności realnej są głównem źródłem dochodów niemal wszystkich stanów i miast. Własność jest tam oszacowaną, a stopa podatkowa od majątku jest różną wedle potrzeby skarbowej, w r. 1920 n. p. wynosiła od 15 centów do 1 dolara od 100 dolarów majątku. Ogólny szacunek własności w stanach dla celu podatku w r. 1919 wynosił 83 miljardów dolarów, ogólny dochód wszystkich stanów z wszystkich źródeł wynosił 1074 miljonów, wydatki 1056 miljonów dolarów. Dochód 227 większych miast z tego podatku wynosił 785 milj. dolarów.

Podatki majątkowe uzupełniające (Ergänzungssteuern), istniejące przed wojną w poszczególnych państwach niemieckich, były uzupełnieniem ogólnych podatków dochodowych celem silniejszego opodatkowania dochodów fundowanych. Podatki niemieckie po wojnie zniesiono w obec przejścia podatku dochodowego na Rze-

[1]) Por. o tem Schanz: „Die Steuern der Schweiz", 1, str 53 sq.

szę niemiecką. Także ustawa Rzeczypospolitej Polskiej z r. 1920 uzupełniła podatek dochodowy podatkiem majątkowym.

Inne znaczenie od zwyczajnych podatków majątkowych mają nadzwyczajne podatki majątkowe, nakładane dla pokrycia nadzwyczajnych wydatków, którym zwyczajne dochody sprostać nie mogą. Takie nadzwyczajne podatki majątkowe w czasie wojny światowej i po wojnie stały się częstem zjawiskiem. Już pożyczki wojenne państwowe narzucane pod przymusem moralnym w czasie wojny stały się w konsekwencji nadzwyczajnym podatkiem majątkowym wskutek spadku wartości pieniędzy papierowych. Po wojnie w pokonanych państwach zwrócono się ku nadzwyczajnym podatkom majątkowym, aby naraz zdobyć środki bądź dla odbudowy kraju, bądź dla sanacji finansów lub pozbycia się uciążliwych długów. Środek ten jednak niemal wszędzie zawiódł, ponieważ kraje wycieńczone wojną nie mogą naraz z własnych źródeł odrodzić sił utraconych lecz potrzebują dopływu świeżych sił z kredytu zagranicznego.

W Polsce również wprowadzono najpierw ustawą z dnia 16-go grudnia 1921 (poz. 1 z r. 1922) pobór nadzwyczajnej daniny państwowej „celem przywrócenia równowagi budżetowej tudzież stworzenia podstawy dla banku biletowego". Cel nie został jednak osiągnięty, wydatki państwa w r. 1922, przeliczone na złote, wynosiły 657 miljonów, ogólne przychody 420 miljonów, w tem nadzwyczajna danina 85 miljonów złotych. Ustawą z 11 sierpnia 1923 (poz. 746) uchwalono nowy nadzwyczajny podatek majątkowy w ryczałtowej sumie jednego miljarda złotych, rozłożony na 3 lata, po 333 miljonów złotych rocznie. Wolne są od podatku osoby, których cały majątek nie przenosi wartości 3000 franków złotych, nadto państwo, związki samorządowe, zawodowe i urzędnicze, spółdzielnie dla budowy nowych domów i zasilane przez skarb spółdzielnie spożywcze należące do Związków rewizyjnych, właściciele obszarów obłożonych daniną lasową oraz niektóre przedmioty, jak bibljoteki, muzea, nowe budowle w miastach. Przedmiotem podatku jest cały majątek podatników według stanu w dniu 1 lipca 1923 po potrąceniu długów i ciężarów, które majątek ten zmniejszają. Ryczałtową sumę podatku podzielono w ten sposób, że na majątki ziemskie i gospodarstwa rolne przypadło 500 miljonów, na przemysł i handel 375 miljonów, na

mnych 125 miljonów. Wymiar podatku, oparty na zeznaniach podatników, dał następne wyniki tymczasowe: Suma majątków nad 3000 zł. oszacowana na 10.751 miljonów złotych, pozostające w ręku 740.172 osób. W obec tego, że stopa podatku wynosi wedle ustawy od 1.2% do 13% (od majątków nad 16 miljonów złotych) ogólna suma podatku majątkowego wynosiłaby 509 miljonów zł., musiałaby więc być niemal podwójną, aby uzyskać ryczałt w kwocie miljarda złotych. Oszacowana wartość posiadłości gruntowych podlegających podatkowi wynosi 4.7 miljarda złotych, podatek od tej sumy wynosiłby 133.5 miljonów (zamiast 500 miljonów), wartość przemysłu i handlu 4.0 miljarda złotych, podatek od tej sumy wynosiłby 316 miljonów (zamiast 375 miljonów), inne majątki 1.9 miljarda, podatek od nich 59 milj. zł. zamiast 125 miljonów. Nie tylko oszacowanie, także faktyczne wpływy podatku nie dopisały. W r. 1924 wpłynęło z podatku 199 miljonów, na r. 1925 preliminuje rząd znowu 333 miljonów, które prawdopodobnie również nie wpłyną w całej kwocie.

Oprócz ogólnego podatku majątkowego wprowadzono w Polsce ustawą z 6 lipca 1923 (poz. 676) daninę lasową jednorazową, na cele odbudowy kraju, uwalniając równocześnie obszary lasów obciążone daniną lasową od ogólnego podatku majątkowego. Danine podlegają osoby fizyczne i prawne, będące właścicielami lasów, których obszar przenosi 50 ha, oraz właściciele masy drzewnej w lesie, względnie drzewostanów leśnych, nie zakupionych dla celów własnej odbudowy. Wysokość daniny ustanowiono na 30% masy drzewa użytkowego z 10 letnich etatów rębnych wolnych od służebności, a z 5 letnich etatów rębnych, obciążonych służebnościami lasów prywatnych. Rządowi przysługuje prawo pobrać daninę lasową w naturze lub ekwiwalent w gotówce. Wpływ daniny lasowej w r. 1925 powinien wynosić wedle oszacowania ministerstwa robót publicznych 21,882.000 zł., w budżecie preliminowano 15,317.000 zł. z tego źródła.

Nadzwyczajny podatek majątkowy w Polsce przyczynił się skutecznie do przywrócenia równowagi budżetu w marcu 1924 r., odegrał więc w dziele sanacji skarbu i regulacji waluty wybitną rolę. Z drugiej jednak strony nie należy zapominać o tem, że wyczerpanie sił płatniczych kraju w okresie przesilenia gospodarczego, jakie zwykle towarzyszy regulacji waluty, przyczynia się do

zaostrzenia przesilenia i wymaga wzmocnienia gospodarstwa narodowego nadzwyczajnymi wpływami z kredytu zagranicznego. Na tę drogę wstąpiła też Polska dla zabezpieczenia swego życia gospodarczego i swej równowagi budżetowej.

W Szwajcarji lud przy głosowaniu nad „referendum" w sprawie podatku majątkowego oświadczył się przeciw podatkowi ogromną większością.

We Włoszech ustawą z 22 kwietnia 1920 nałożono podatek majątkowy na osoby fizyczne i prawne od majątku nad 50.000 lirów, spłacany ratami w ciągu lat 20, o stopie progresyjnej od 4.5% do 50%, wynoszącej faktycznie rocznie 0.225 do 2.5%. Podatek tak urządzony staje się faktycznie podatkiem zwyczajnym, uzupełniającym podatki dochodowe. Dlatego rząd włoski Mussoliniego w interesie jedności systemu podatkowego postanowił (dekret z 10 sierpnia 1923) przeprowadzić stopniową likwidację tego podatku zapomocą ułatwień spłaty podatku, daleko idących.

Także w Austrji i w Niemczech rozłożono podatki majątkowe na długoletnie spłaty. W Austrji ustawą z 21 lipca 1920 wprowadzono podatek majątkowy na cele regulacji waluty i długów o wysokiej stopie progresyjnej od 3% do 65% sięgającej, o tyle złagodzonej, że wyższa stopa trafia tylko dalsze części majątku. Podobnie urządzony podatek majątkowy niemiecki z 31 grudnia 1919 i 22 grudnia 1920 (Reichsnotopfer) ustanawiał stopę podatku dla osób fizycznych od 10% do 65%, dla osób prawnych stopę proporcjonalną 10%. W miejsce tej ustawy weszły ustawy z 8 kwietnia 1922 i z 20 lipca 1922, wprowadzające coroczny podatek majątkowy od całego czystego majątku ponad 100.000 marek (ówczesnych), wynoszący od osób naturalnych 1% pro mille, od osób innych 1½% pro mille. Nadto na lat 15 ustanowiono dodatki do podatku majątkowego, wynoszące 100% do 200% stopy normalnej. Budżet Rzeszy na r 1924/5 przewiduje dochód z podatku majątkowego w kwocie 376 miljonów, z dochodowego 1344 miljonów marek złotych.

2) PODATKI OD PRZYROSTU MAJĄTKOWEGO

Nadzwyczajne przybytki majątkowe ze spadków lub zapisów, darowizn, wygranych losowych, odkrytych skarbów, bogatych kopalń i inne wpływy podobne, nie należą do dochodu i nie są

przedmiotem podatku dochodowego. Osoby obdarzone spadkiem, darowizną lub szczęśliwym losem, mają chwilowo znacznie większą możność płacenia, niż w razie chwilowego podniesienia się ich dochodu. Albowiem majątek ich, podstawa trwała ich dochodów, wzrasta, podnosi trwale ich siłę ekonomiczną i podatkową. Słuszna więc, aby osoby takie w czasie tak znacznej możności płacenia przyczyniły się w wyższym stopniu do zasilenia skarbu, niż czynią to trwale z tytułu dochodowych i innych podatków. Na względach skarbowych więc i sprawiedliwości podatkowej wobec przeciążenia wszystkich warstw społecznych w dzisiejszych systemach podatkowych opierają się podatki od przyrostu majątkowego. W praktyce skarbowej znane są już od dawna podatki od spadków, darowizn i wygranych. W teorji nie przydzielono im dotychczas stałego miejsca w systemie podatkowym a to z powodu, że historycznie rozwinęły się one z systemu o p ł a t za pozwolenie objęcia spadku (ztąd w Anglji dawna nazwa p r o b a t e d u t y) i stały się początkowo podatkami od przeniesienia majątku na inne osoby, otrzymały więc charakter podatków od o b r o t u. Powszechnie więc, zgodnie z praktyką skarbową, upatrują w nich dotychczas charakter opłat skarbowych i podatków od obrotu. Opinja ta jest błędną, albowiem podatki te w dalszym rozwoju stają się przeważnie, niekiedy wyłącznie, jak n. p. w Polsce, podatkami osobistymi od przyrostu majątkowego spadkobierców i obdarowanych. Niektóre zachowały dotychczas charakter podatków od obrotu, w każdym razie zaś nie należą one do opłat, ponieważ za usługi państwa, świadczone przy nabyciu owych przybytków, mogą być płacone osobno pewne opłaty, tu zaś chodzi o te przymusowe daniny, które niezależnie od usług publicznych państwu się należą. Nie można też poczytywać tych podatków za konsumcyjne od osobistego używania lub spożycia, albowiem przyrost majątkowy nie świadczy wcale o używaniu lub spożyciu danego przedmiotu. Z tego powodu nie mają takie podatki także charakteru podatków konsumcyjnych zbytkowych. Słowem, są one podatkami osobistymi majątkowymi.

a) PODATEK SPADKOWY.

Podatek spadkowy, znany w praktyce skarbowej już w starożytności (vicesima hereditatum), starają się w teorji uzasadnić

rozmaitymi względami prawnymi, społecznymi, ekonomicznymi i skarbowymi. Za przykładem Jeremiasza Benthama i J. Stuarta Milla niektórzy uważają podatek spadkowy za rodzaj państwowego prawa dziedziczenia po osobach zmarłych. Zapatrywanie takie jest mylne, albowiem państwowe prawo dziedziczenia jest samoistnym przywilejem skarbowym, odrębnym od podatku. Inni uzasadniają podatek spadkowy jako wynagrodzenie spadkobierców, świadczone państwu za możność prawną dziedziczenia spadku. Wszelako prawo spadkowe w dzisiejszych społeczeństwach, związanych ściśle z ustrojem prywatnej, dziedzicznej własności, nie jest wcale jakimś przywilejem, prawem wyjątkowem, za które miałoby państwo otrzymywać odwzajemnienie czy opłatę. Nie można też tłumaczyć podatku spadkowego uzupełnieniem podatków niezapłaconych przez spadkodawcę, ponieważ system podatkowy powinien być w ten sposób urządzony, aby podobnych uzupełnień sztucznych i nierównych nie potrzebował.

Za podatkiem spadkowym przytaczają nowsi ekonomiści i politycy przedewszystkiem względy polityki społecznej. Rzeczywiście stosunki społeczne wymagają zastosowania rodzajów podatku i całego systemu podatkowego do rzeczywistej możności i siły podatkowej. W tem znaczeniu polityka społeczna wiąże się z potrzebami skarbowemi i popiera podatek od spadków. Nie należy atoli w argumentacji posuwać się zbyt daleko, na pole obce teorji skarbowej, nie należy mianowicie narzucać podatkowi celów bezpośredniej reformy socjalnej, ponieważ celów takich instytucje podatkowe, jako skarbowe, z góry nie mają. W ogólności uzasadnienie swe czerpie podatek spadkowy w nowożytnych, znanych nam, zasadach podatkowych, skarbowych, ekonomicznych i prawnych, niemniej w dzisiejszym stanie europejskiej skarbowości, który powinien być w duchu owych zasad zreformowany. Podatek spadkowy wprowadza do systemu podatkowego nowy żywioł demokratyczny, jest wyrazem silniejszego obciążenia warstw zamożniejszych i mienia fundowanego.

Podatek od spadków jest z natury swej podatkiem osobistym, dotykać powinien poszczególnych podatników w miarę ich możności podatkowej, zdobytej przyrostem majątkowym. Jeżeli spadek z powodu ciężarów z nim połączonych nie stanowi przyrostu rzeczywistego, nie powinien być podatek wybierany. Spor-

nie jest w teorji i nie ustalone w europejskiej praktyce skarbowej, czy spadek ojca rodziny lub małżonka może być uważany dla pozostałej rodziny za istotny przyrost majątkowy. Słuszne jest zapatrywanie, że ubytek siły osobistej ojca rodziny lub męża w klasach niezamożnych, opartych niemal wyłącznie na pracy, jest dla rodziny, szczególnie nieletniej i wdowy, większą stratą, niż formalny przyrost majątkowy z powodu otrzymanego dziedzictwa. Wszak rodzina jest nie formalnie, ale materjalnie już za życia spadkodawcy w posiadaniu i używaniu jego majątku, a wskutek jego śmierci traci kierownika, główną siłę ekonomiczną, a nadto ponosi rozmaite koszta pogrzebowe, opłaty spadkowe i inne. Najbliższa zatem rodzina, utrzymywana przez spadkodawcę, w szczególności dzieci, rodzice i żona, powinny być z u p e ł n i e w o l n e od podatku od spadków stanowiących podstawę do życia i pracy rodziny. Słusznie więc postąpił rząd Mussoliniego we Włoszech, przeprowadzając (dekretem z 10 września 1923) uwolnienie rodziny od podatku spadkowego ze względu na wzmocnienie rodziny i z ogólnych względów społecznych i narodowych.[1])

Tylko wtedy, gdy spadek jest znaczny, polepsza stanowisko materjalne członków rodziny o tyle, że daje im możność samoistnego gospodarowania przy pomocy odziedziczonego kapitału. Im większy ten spadek, w tem wyższym stopniu wzrasta siła ekonomiczna i podatkowa dziedziców. Znaczne spadki mogą być zatem obciążone podatkiem nawet wtedy, gdy przechodzą w ręce rodziny, byle stopa podatku była umiarkowaną i wzrastała w p o w o l n e j p r o g r e s j i. Dla dzieci nieletnich, rodziców i wdowy powinny być przyznane ulgi podatkowe.

O wiele większy jest materjalny przyrost majątkowy dla osób dalszych, krewnych i obcych, które otrzymują spadek lub zapis. Dla nich może być stopa podatku wyższą i progresja może być silniejszą. Wśród tych osób powinny być uwzględnione dalsze jeszcze różnice, przynajmniej dwa stopnie pod względem wysokości podatku. Mianowicie osoby, które dawniej należały do jednej rodziny z spadkobiercą, jak krewni w linji prostej, mąż i rodzeństwo, powinny być więcej uwzględnione, niż krewni

---

[1]) Ob. bliżej L. G a n g e m i, str. 194 i n.

dalsi lub osoby obce. Owe osoby bliższe bowiem, związane z osobą zmarłą licznymi stosunkami rodzinnymi i ekonomicznymi, ponoszą również z powodu śmierci jej nieraz znaczną stratę materjalną, której nawet otrzymane dziedzictwo powetować nie zdoła. Nakoniec osoby dobrze zasłużone około spadkodawcy, jego służba, urzędnicy, lekarze, doradcy prawni, opiekunowie, otrzymują częstokroć zapis tytułem słusznego wynagrodzenia za swe usługi, słuszna więc, aby takie zapisy i spadki do pewnej sumy były zupełnie wolne od podatku lub przynajmniej podlegały stopie umiarkowanej.

Z ogólnych zasad podatkowych wypływa, że spadki, zapisy i fundacje na cele publiczne i dobroczynne, popierające zadania i działalność samego państwa i samorządu, powinny być uwolnione od podatku spadkowego.

W skarbowości europejskiej były podatki od spadków na równi z podatkami od obrotu uważane dawniej jako opłaty i zostały umieszczone w systemie opłat. Ztąd dotychczas w niektórych państwach, a także w Polsce, są one częścią składową ustaw o opłatach i uchodzą w praktyce skarbowej za opłaty.

W nowszych czasach pod wpływem potrzeb skarbowych i idei społecznej zabrano się niemal we wszystkich państwach do reformy i podwyższenia podatków spadkowych. Najdonioślejszymi dla skarbu są one dzisiaj w W. Brytanji i Francji.

W W. Brytanji dzisiejszy stan podatku spadkowego opiera się na ustawach z r. 1894, 1907 i 1919. Opodatkowanie spadków jest dwojakie, mianowicie obok podatku od masy spadkowej (estate duty) istnieje podatek od przyrostu majątkowego w drodze spadku rzeczy ruchomych (legacy duty) i nieruchomych (succession duty). Podatek od masy spadkowej (estate duty) spada na czystą wartość majątku spadkowego wraz z wartością darowizn na wypadek śmierci i innych darowizn, uczynionych w ciągu roku przed śmiercią spadkodawcy. Małe spadki do 100 Ł. są wolne od podatku. Podatek jest progresywny i stosunku pokrewieństwa między spadkodawcą a dziedzicem nie uwzględnia. Stopa podatku wzrasta od 1% do 40%. Podatek od przyrostu majątkowego w drodze spadku (legacy i succession duty) spada na krewnych i innych spadkobierców, najbliżsi krewni jednak, descendenci, ascendenci i małżonkowie wolni są od tego

podatku. Stopa podatku tego nie jest progresywną, ale różną wedle stopnia pokrewieństwa spadkobiercy do spadkodawcy (od 3% do 10%). Spadki nie wynoszące 1000 Ł. netto, wolne są od tego podatku. Wszystkie podatki spadkowe przed wojną w roku 1913/14 przyniosły skarbowi 27 miljonów Ł., po wojnie w roku 1922/23 dzięki wyższej stopie 56.5 miljonów Ł. dochodu. Faktycznie podatek spadkowy w Anglji obciąża głównie większe spadki nad 50.000 Ł., które w r. 1921/2 dały skarbowi 81% dochodu z tego podatku.

We Francji podatek spadkowy ma dotychczas formę opłaty od rejestrowania, jakkolwiek opiera się na nowszych ustawach z r. 1901, 1917 i 1920. Obecnie podatek spadkowy składa się z dwóch podatków, podobnie jak w Anglji, z podatku od czystej masy spadkowej (taxe successorale), wprowadzonego po wojnie i z podatku od części odziedziczonej przez dziedzica, czyli od osobistego przyrostu majątkowego. Obydwa podatki mają stopę progresyjną, sięgającą przy pierwszym do 39%, przy drugim do 59% wartości spadku. Wskutek tak wysokiej stopy obu podatków ustawa z r. 1920 postanowiła, że w każdym razie należy się dziedzicowi przynajmniej 20% czystej wartości spadku. Podatek od masy spadkowej odpada, jeżeli zmarły pozostawia przynajmniej czworo dzieci żyjących lub zmarłych za Francję.

W Austrji dzisiejszej istnieje na mocy ustawy z 6 lutego 1919 dwojaki podatek spadkowy: od masy spadkowej (Nachlassteuer) i od nabycia spadku, czyli od przyrostu majątkowego, ostatni o stopie progresyjnej, do 30% sięgającej. Natomiast w Niemczech istnieje obecnie na mocy ustaw z r. 1919—1923 jedyny podatek spadkowy od nabycia spadku (przyrostu majątkowego). Jest to podatek Rzeszy niemieckiej i na mocy rozporz. z 14 lutego 1924 należy wyłącznie do skarbu Rzeszy, bez udziału krajów i gmin. Przedmiotem podatku są spadki, darowizny, oraz zapisy na pewne cele. Stopa podatku jest progresywna, zależna od stopnia pokrewieństwa i wysokości spadku, zasadniczo sięga od 1% do 14%, a podnosi się o 10% i wyżej aż do pięciokrotnej stopy zasadniczej przy nadwyżkach spadku nad miljon marek złotych. Od podatku wolne są dzieci, także nieślubne, uznane przez ojca, oraz małżonkowie, jeżeli różnica wieku pomiędzy nimi nie przewyższa 20 lat i małżeństwo trwało dłużej niż lat 5.

W Polsce obowiązuje obecnie ustawa z dnia 18 lipca 1924 r. (poz. 699), zmieniająca ustawę z 29 maja 1920 o opodatkowaniu spadków i darowizn. Podatek ma stopę progresyjną, zależną od stopnia pokrewieństwa z spadkodawcą i od wysokości spadku. Podatek polski jest podatkiem od przyrostu majątkowego, opłacają go spadkobiercy i obdarowani od czystej wartości otrzymanego spadku, zapisu lub darowizny. Wolną od podatku spadkowego jest suma 10.000 zł. przy przejściu na potomków lub małżonka, 3000 zł. przy przejściu na inne osoby. Prócz tego podatkowi nie podlegają sprzęty domowe, bielizna, pościel, odzież, przeznaczone do użytku w gospodarstwie domowem oraz narzędzia pracy lub inwentarze żywe i martwe w gospodarstwach rolnych, przechodzące na małżonka lub potomków do wysokości 2500 zł. Taryfa progresyjna podatku sięga w klasie pierwszej (małżonków i potomków) do 15% przy spadkach i darowiznach ponad 50 miljonów złotych, w ostatniej klasie (nie krewnych) do 60%. Wolne od podatku są fundacje, zakłady, zrzeszenia lub związki samorządowe w państwie polskiem co do majątku otrzymanego na cele dobroczynne, nauki lub nauczania, nadto skarb państwa i zakłady państwowe, nakoniec małżonkowie i wstępni co do majątku, jaki darowali lub sprzedali spadkodawcy. Formalnie także w Polsce podatek spadkowy i od darowizn należy do „opłat stemplowych", a dochód preliminowany na r. 1925 z obu podatków wynosi zaledwie 5 miljonów złotych.

Także w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej wprowadzono w r. 1916 (ustawą z 8 września 1916) podatek od czystej wartości spadku (Estate taxes) o stopie progresyjnej, zależnej tylko od wysokości spadku. Stopa wynosi 1% od spadków do wysokości 50.000 dolarów, rośnie do 25% od spadków ponad 10 miljonów dolarów (Revenue Act 1919). Dochód z tego podatku już w r. 1920 wynosił 103.6 miljonów dolarów.

b) PODATEK OD DAROWIZN I WYGRANYCH.

Podatek od darowizn jest koniecznem uzupełnieniem podatku spadkowego, który możnaby obejść jeszcze za życia spadkodawcy przez sporządzenie aktu darowizny. Także system podatków od obrotu wymaga uzupełnienia za pomocą tego podatku. Uzasadnienie podatku od darowizny jest analogiczne z poda-

tkiem spadkowym; dla najbliższych krewnych, zwłaszcza rodziny, powinny być także tutaj zapewnione ulgi podatkowe.

W W. Brytanji tworzą podatki od darowizn część opłat stemplowych (stamp duties). We Francji jest podatek ten progresywnym, nadto zależy stopa od stopnia pokrewieństwa między obdarowanym a darczyńcą. Podobnie urządzone są opłaty od darowizn we Włoszech. W Polsce i Niemczech podatek spadkowy i od darowizn tworzy jedną całość.

Również wygrane losowe, loteryjne, giełdowe, stanowią przyrost majątkowy, nadający się do opodatkowania. Podatek od wygranych mógłby zapewnić państwu znaczne dochody, gdyby wszelkie wygrane mogły być przez władzę skarbową skontrolowane. Szczególnie podatek giełdowy od wygranych z interesów dyferencyjnych byłby nietylko słuszny, ale także dla skarbu wydatny, gdyby przeprowadzenie takiego podatku było technicznie możliwe. Niestety interesy dyferencyjne tak trudno odróżnić od rzeczywistych interesów kupna i sprzedaży, że niepodobna wynaleźć sposobu urzeczywistnienia takiego podatku bez uszczerbku dla obrotu godziwego. Z tego powodu niema dotychczas w praktyce skarbowej podatku giełdowego w znaczeniu powyższem: natomiast weszły w życie w wielu państwach podatki giełdowe od obrotu papierów i towarów na giełdzie, będące uzupełnieniem systemu podatków od obrotu.

c) PODATEK OD PRZYROSTU WARTOŚCI Z KONJUNKTURY.

W nowszej literaturze, niemniej w ustawodawstwie skarbowem, objawia się coraz silniej dążenie do opodatkowania zysków majątkowych, płynących z konjunktury, niezależnie od pracy i zasługi jednostki. W każdej gałęzi produkcji społecznej, w górnictwie, rolnictwie, przemyśle, handlu i komunikacjach, tak samo w każdym rodzaju własności, ziemi i domów, zwłaszcza w miastach wielkich, papierów wartościowych, obrazów i innych dzieł starych mistrzów, spotkać się można ze zjawiskiem znacznego nieraz przyrostu wartości majątku bez przyczynienia się ze strony właściciela. Budowa kolei żelaznych, dróg wodnych, nawet zwykłych dróg lądowych, zmienia nieraz stanowczo warunki produkcji i zbytu, potęguje rentowność ziemi i przedsiębiorstw, a wraz z rentownością także ich wartość. Podobnie rozwój przemysłu, wzrost ludności miast, podnosi wartość domów, placów budowla-

nych w mieście i gruntów w najbliższej okolicy. Ogólne stosunki ekonomiczne w kraju i zagranicą, stosunki finansowe państwa, stosunki polityczne międzynarodowe, wpływają niezależnie od jednostek na kurs papierów wartościowych państwowych, akcji kolejowych i innych przedsiębiorstw, zmieniają warunki rozwoju produkcji, stają się dla jednych błogosławieństwem, dla innych nieraz klęską ekonomiczną.

Słusznem więc jest dążenie do uchwycenia owych zysków z konjunktury i powołania ich w silniejszym stopniu do opodatkowania. Podlegają one wprawdzie zwyczajnym podatkom gruntowym, domowym, zarobkowym, dochodowym, majątkowym, od obrotu i innym, jeżeli dzięki konjunkturze podniosły się przychody z ziemi i domów, renty z kapitałów, dochody ogólne, wartość majątków i spadków; można jednak dążyć do ujęcia owego przyrostu majątkowego osobno u źródła i zapewnić w drodze opodatkowania udział w owym przyroście ciałom publicznym, państwu, krajom i gminom.

Dotychczas nie próbowano jednak znaleźć formy dla ogólnego podatku od zysków z konjunktury. Na razie zwrócono się ku przedmiotom nieruchomym, ziemi, placom budowlanym i domom, gdyż tutaj najłatwiej skontrolować zmianę wartości, skoro posiadacze są znani i ceny kupna z kontraktów kupna i sprzedaży mogą być łatwo sprawdzone. Już James Mill i John Stuart Mill zalecali opodatkowanie przyrostu wartości gruntów i domów, płynącego ze wzrostu renty gruntowej bez zasługi właściciela. W tym samym duchu przemawiali zwolennicy upaństwowienia renty gruntowej, zwłaszcza Henry George w Ameryce i Flürschheim w Niemczech. W praktyce skarbowości jednak niemal wyłączną zwrócono uwagę na wzrost wartości gruntów budowlanych w miastach i gruntów podmiejskich, który postępuje nieraz w nagłych skokach dzięki koncentracji ludności, przemysłu, urzędów, zakładów naukowych, życia umysłowego i towarzyskiego w miastach.

Podatek od przyrostu wartości, znany w dzisiejszem ustawodawstwie skarbowem, jest podatkiem nałożonym na przyrost wartości a raczej ceny gruntów, zwłaszcza w miastach, płynący z konjunktury.

Podatek ten nadaje się w pierwszym rzędzie na podatek lokalny, gminny raczej, niż krajowy lub państwowy. W miastach bowiem przyrost wartości gruntów i domów ma cechę lokalną,

wypływa z jednej strony ze wzrostu ludności i rozwoju miasta, z drugiej zaś strony z działalności samej gminy na polu komunikacji (ulice, tramwaje), wygody, zdrowia i innych potrzeb mieszkańców (szkoły, oświetlenie, parki, ogrody, szpitale publiczne, wodociągi).

Nie należy więc zabierać gminie naturalnego dla niej źródła opodatkowania, a to tem bardziej, że skarbowość gminna we wszystkich państwach cierpi na brak samoistnych źródeł podatków. Za tem przemawiają także inne względy natury ogólnej. Najpierw okoliczność, że istniejące państwowe podatki spadkowe i od obrotu, niekiedy uciążliwe, już dzisiaj obciążają silnie nieruchomości i przyczyniają się sztucznie do podwyższenia ich wartości. Powtóre ważny wzgląd na to, że realny przyrost wartości w całym kraju o wiele trudniej skontrolować, niż w pewnej poszczególnej miejscowości. Formalny wzrost ceny nie dowodzi jeszcze realnego przyrostu wartości, jeżeli objawia się na wielu przedmiotach majątkowych jako zjawisko powszechne. Przy powszechnej t. zw. „drożyźnie“ należałoby zbadać i porównać realną wartość nieruchomości dawniejszą i dzisiejszą. Wzrost produkcji kruszców szlachetnych przyczynia się do zmniejszenia wartości pieniędzy i do formalnej zwyżki cen ziemi i wszelkich wytworów.

Podatki od przyrostu wartości jako podatki państwowe byłyby uzasadnione tylko w takim razie, jeżeliby istniejące podatki od obrotu, spadające zazwyczaj na słabszych ekonomicznie kontrahentów, zreformowano jako podatki od przyrostu wartości i tymi podatkami je zastąpiono.[1])

Nie byłoby zresztą słusznej racji, gdyby państwo ciężar taki nakładało tylko na nieruchomości, zwalniając odeń inne kapitały, n. p. papiery wartościowe. Sama emisja papierów wartościowych wynosi corocznie w zachodnich państwach europejskich miljardy i już w chwili emisji różni się często kurs papierów od wartości nominalnej. Jak więc podatek giełdowy od obrotu papierów wartościowych był prostą konsekwencją istnienia podatku od obrotu nieruchomości, tak i podatek od przyrostu wartości ruchomych musiałby być następstwem zaprowadzenia państwowego podatku od przyrostu wartości nieruchomości.

[1]) Podatki od przyrostu wartości (Wertzuwachssteuern) mają obfitą literaturę w Niemczech Ob wykaz literatury w rozprawie Stier-Somlo: „Grundsatzliches und Tatsachliches zur Wertzuwachssteuer“ w Conrada Jahrbucher 1909 t 37 str 3—4

Przyrost wartości kapitałów ruchomych i pieniężnych nie tak łatwo dotknąć podatkiem, jak nieruchomości, ponieważ osoba właściciela zmienia się przy ruchomościach częściej i bez wiedzy i kontroli władzy. Jednakowoż dzisiejszy system podatków osobistych dochodowych, rentowych, majątkowych i giełdowych umożliwia także pod tym względem kontrolę. Rzeczą teorji skarbowej będzie znaleźć sposoby rozszerzenia podatków od przyrostu wartości także na inne kapitały i odjęcia podatkowi temu cechy nowego obciążenia ziemi tylko i domów.

Podatek od przyrostu wartości zaprowadzono przed wojną światową w szeregu miast niemieckich i polskich pod b. zaborem pruskim. Ustawy nakładają ten podatek na różnicę między ceną gruntu uzyskaną, a ceną nabycia, a względnie jej wartością dawniejszą. Do wartości dawniejszej jednak dolicza się wartość późniejszych nakładów i wyłożonych kosztów, a przy gruntach nie użytkowych umiarkowane odsetki za cały czas. Stopa podatku jest różną, zazwyczaj progresywną w miarę przyrostu.

Z przyczyn już podanych podatek ten nie nadaje się na podatek państwowy. Mimo to dwa wielkie państwa, Niemcy i Anglja wprowadziły już przed wojną u siebie podatek od przyrostu majątku jako podatek państwowy. Niemiecki podatek z r. 1911 został po wielkiej wojnie rozbudowany ustawą z 8 kwietnia 1922 roku (Vermögenszuwachssteuergesetz), nałożony na osoby naturalne o stopie progresyjnej od 2% do 10% przyrostu wartości sięgającej. Obecnie na podstawie ustawy Rzeszy niemieckiej o ugodzie finansowej z r. 1923 rozporz. z 14 lutego 1924 (§ 14) przyznano podatki od przyrostu wartości krajom i gminom. W Anglji ustawa skarbowa z r. 1910 wprowadziła podatek od przyrostu wartości (Increment value duty) przy sprzedaży własności i odnowieniu dzierżawy dłuższej niż 14 letniej, w wysokości 20% przyrostu wartości. Z tym podatkiem połączono dwa podatki: od upływu dzierżawy (reversion duty) i coroczny od placów budowlanych (undeveloped land duty).

III. PODATKI ŚCIŚLE OSOBISTE I WOJSKOWE.

1) DAWNE POGŁÓWNE I PODATKI KLASOWE.

Typowym podatkiem osobistym jest pogłówne, podatek rozpowszechniony w starożytności i wiekach średnich, mający dzisiaj w skarbowości europejskiej już tylko historyczne znacze-

nie. W miarę różniczkowania się społeczeństwa na klasy i zawody, w miarę zwiększania się różnicy pod względem dochodów i majątków, także pogłówne musiało uledz przeobrażeniom i reformom, zrazu w duchu klasowym, jako podatek klasowy, następnie zaś w duchu zasad demokratycznych.

W starożytności uważano podatki osobiste za znamię niewoli, wybierano je więc od ludów podbitych i niewolników. Skoro zaś niewolnicy stanowili ważną część składową majątku obywateli, przeto miało pogłówne też cechę podatku majątkowego. W czasach późniejszych cesarstwa rzymskiego starano się podatek osobisty zastosować do siły podatkowej, pogłówne więc ograniczono do kolonów. W średnich wiekach i nowszych czasach nakładano pogłówne jako podatek nadzwyczajny, w pewnych oznaczonych kwotach na warstwy najmniej zamożne, zaś w kwotach wyższych na klasy zamożniejsze. W takiej formie przechowało się pogłówne aż do XIX. stulecia. W krajach europejskich utrzymało się pogłówne najdłużej w Rosji, wybierane tam od czasów Piotra I. od włościan i mieszczan płci męskiej. Za uiszczenie podatku była odpowiedzialną rządowi gmina i rozdzielała kwotę podatku na poszczególnych podatników w swym obrębie. Pogłówne to zniesiono ostatecznie w Rosji europejskiej ustawą z 28 maja 1885 r., a ubytek w dochodach skarbowych zastąpiono innymi podatkami. W krajach europejskich zajmują podatki spożywcze od przedmiotów konsumcji niezbędnej stanowisko dawnego powszechnego pogłównego, obciążają bowiem wszystkie jednostki i rodziny, począwszy od najuboższych aż do najzamożniejszych. Kombinację podatku osobistego od głów i rodzin z podatkiem konsumcyjnym od mieszkań przedstawia podatek o s o b i s t o-m o b i l i a r n y (contribution personelle-mobilière) we F r a n c j i. Podatek osobisty wynosi wartość t r z e c h d n i p r a c y od 1 franka 50 cent. do 4 franków 50 centim. od rodziny. Razem z podatkiem mobiliarnym od mieszkań jest ten podatek kontyngentowym i repartycyjnym. Jako podatek państwowy został zniesiony ustawą z 31 lipca 1917, utrzymał się jednak nadal jako podstawa opodatkowania na rzecz związków samorządowych wraz z podatkami przychodowymi. Coroczne ustawa określa wysokość dodatków samorządowych do tych podatków.

Podatek osobisty k l a s o w y był rozwinięciem pogłównego w kierunku osobistych podatków majątkowych i dochodowych.

Klasami, obowiązanemi do płacenia podatku tego, są w średnich wiekach klasy polityczne, w czasach nowszych klasy ekonomiczne. Podatek klasowy pruski z r. 1811 i 1820 obejmował cztery klasy główne, mianowicie w pierwszej klasie najzamożniejszych właścicieli ziemi, przemysłowców i kapitalistów, w klasie drugiej mieszkańców mniej zamożnych, w klasie trzeciej małych mieszczan i włościan, w klasie czwartej chałupników, zarobników, robotników i służbę domową. W obrębie każdej klasy były znowu po trzy stopnie podatkowe. Podatek klasowy austrjacki z r. 1799 był już wprost podatkiem dochodowym, albowiem mieli go płacić wszyscy obywatele od swych rzeczywistych dochodów wedle stopniowanej stopy. Rodzajem podatku klasowego był także podatek żydowski, wybierany nietylko jako pogłówne, ale w wielu krajach też jako podatek majątkowy i spożywczy.

Dawniejsze podatki osobiste klasowe mogły się ostać jako podatki powszechne tylko tak długo, dopóki podział hierarchji społecznej na pewne klasy był prostym i wyraźnym, a w obrębie klas nie zachodziły zbyt znaczne różnice majątkowe. W dzisiejszych stosunkach ekonomicznych i społecznych, niemniej w obec wysokości dzisiejszych potrzeb skarbowych, wymagają podatki osobiste ścisłego zastosowania stopy podatku do indywidualnej możności ekonomicznej podatników, zewnętrzne zaś cechy przynależności do pewnej klasy czy zawodu nie są wcale probierzem równej siły podatkowej. Podatki osobiste klasowe nie odpowiadają więc nowożytnym stosunkom i skarbowym zasadom, i słusznem jest dążenie do przemiany takich podatków na osobiste dochodowe.

Podatki żydowskie musiały być uchylone jako niezgodne z zasadą równouprawnienia wszelkich wyznań i narodowości.

2) TAKSY OSOBISTE I PODATEK WOJSKOWY.

T a k s y nie mają ani w teorji, ani w praktyce skarbowej znaczenia ustalonego. W średniowiecznej łacinie nazywano taksami oznaczenie c e n y, szacowanie przedmiotów, szczególnie z urzędu. W tem znaczeniu mówimy dotychczas o taksach, n. p. żywności, leków aptekarskich. W tym samym duchu nazywano taksami opłaty za czynności i świadczenia urzędowe, ponieważ opłaty te miały cechę prawno-prywatnego wynagrodzenia za

usługi publiczne. Wydawano więc osobne przepisy i taryfy taks i sportli dla urzędów i korporacji publicznych (T a x o r d n u n g). Obok taks w znaczeniu opłat skarbowych owe przepisy mieściły także taksy za takie usługi i funkcje publiczne, które nie wymagały od władzy z a d n y c h k o s z t ó w. Niektóre taksy tej kategorji przechowały się dotychczas i musimy je zaliczyć do podatków z tego powodu, że tylko pozornie są odwzajemnieniem się osoby za usługę publiczną, w rzeczywistości zaś są p o d a t k i e m, pobieranym przy sposobności pełnienia pewnych funkcji publicznych na rzecz pewnych osób. Niekiedy taksy nie mają nawet formalnego podobieństwa do opłat, lecz są podatkami od obrotu, n. p. taksy od przeniesienia nieruchomości. Anglicy i Francuzi używają wyrazu t a x e s, t a x a t i o n wprost na określenie podatków.

Ze względu na historyczne pochodzenie tego pojęcia i na zwyczajne jego znaczenie w praktyce skarbowej, należy ograniczyć pojęcie taks do t a k i c h p o d a t k ó w o s o b i s t y c h, k t ó r e s ą w y b i e r a n e p r z y s p o s o b n o ś c i n a d a n i a p e w n y m o s o b o m u r z ę d ó w, t y t u ł ó w, p r z y w i l e j ó w i i n n y c h u p r a w n i e ń. Taksy w takiem znaczeniu mają w części cechę średniowieczną, albowiem przypominają dawny zwyczaj sprzedawania urzędów i godności, jednak mają charakter nowożytny, jeżeli są wybierane przy sposobności ograniczenia wolnej konkurencji na rzecz pewnych osób, n. p. taksy od patentów na wynalazki, taksy od utworzenia i zmiany fideikomisów familijnych, lub też przy sposobności nadawania tytułów, schlebiających próżności osobistej.

Także nowożytne podatki w o j s k o w e, nałożone na osoby uwolnione od służby wojskowej, nazywają się „taksami“ wojskowemi. Nazwa ta jednak jest niewłaściwą, gdyż podatek ten nie jest okupem za wolność od służby wojskowej, w państwach demokratycznych bowiem niedopuszczalne jest wykupienie się od powszechnych obowiązków obywatelskich. Podatek wojskowy jest w państwach dzisiejszych usprawiedliwiony zasadą równości obowiązków publicznych i sprawiedliwości podatkowej. Powszechna służba wojskowa jest niewątpliwie dzisiaj, podobnie jak dawniej, zaszczytną, mimo to jednak jest ona dla ogółu mieszkańców, należących do innych zawodów, dotkliwą przerwą w ich zawodo-

wem zajęciu i kształceniu się, znaczną stratą materjalną z powodu zaniedbania własnego zarobkowego gospodarstwa. Obowiązek służby wojskowej więc jest jakoby nowym powszechnym podatkiem uiszczanym państwu w naturze. Wiele osób uwalniają władze od dopełnienia tego obowiązku z powodu pewnych braków fizycznych n. p. braku przepisanego wzrostu, chociaż braki te nie są dla nich żadną przeszkodą w zarobkowaniu. Osoby takie są faktycznie zwolnione od powszechnego obywatelskiego podatku, słuszna więc, aby z swej strony przynajmniej w części przyczyniły się materjalnie do olbrzymich ciężarów wojskowych i wojennych.

Podatek wojskowy jest podatkiem osobistym, stopniowanym wedle wysokości dochodów i majątku podatnika, tj. osoby wolnej od wojska i rodziców, obowiązanych do jego utrzymania. Za przykładem Szwajcarji, która w r. 1878 wprowadziła taki podatek, jako stałą taksę osobistą (6 franków), z dodatkiem zależnym od majątku i dochodów, szereg państw wprowadził takie podatki już w drugiej połowie XIX. wieku. W czasie wielkiej wojny wprowadzono we Francji i Włoszech podatek wojenny (taxe de guerre, imposta sulle exemzioni del servizio militare) na wszystkich, którzy w wieku obowiązanym do służby wojskowej faktycznie nie pełnili czynnej służby, a to w formie taksy osobistej (12 franków względnie 6 lirów) i dodatków do podatku dochodowego.

W Polsce ustawa z dnia 23 maja 1924 (poz. 609) o powszechnym obowiązku służby wojskowej ustanawia w art. 80 podatek wojskowy, nie określa go jednak bliżej, przekazując ustalenie wysokości podatku rozporządzeniu Rady ministrów.

IV. SYSTEM PODATKÓW PRZYCHODOWYCH.

Podatkami p r z y c h o d o w y m i (k a t a s t r a l n y m i, od i n t r a t) nazywamy podatki nałożone na oszacowany przychód z gruntów, domów, przedsiębiorstw i z innych źródeł. Podatki te różnią się od podatków dochodowych tem, że nie uwzględniają wysokości dochodu, jaki wpływa rzeczywiście do gospodarstwa podatnika z poszczególnych źródeł, lecz spadają na przychód u jego źródła. Skoro zaś źródłem tem są grunty, domy, kopalnie, rzemiosło, przemysł, handel, zakłady kredytowe, przewozowe, asekuracyjne, kapitały pieniężne, papiery wartościowe, przeto

zródła te stają się przedmiotem podatku wedle oszacowanych lub tylko domniemanych przychodów. Do uiszczenia podatku powołany jest posiadacz tych przedmiotów majątkowych, ztąd niektórzy ekonomiści niemieccy (Wagner, Cohn) nazywają takie podatki podatkami od p o s i a d a n i a (Besitzsteuern).

Podatki przychodowe nazywano w Polsce historycznej podatkami od intrat, dlatego posługujemy sie także tą nazwą. Nazywają je też s z a c u n k o w y m i, ponieważ zwykle zadawalniają się zbadaniem intraty, do jakiej wedle oszacowania może dojść w zwykłych stosunkach i przy dołożeniu średniej staranności każdy producent. Niektórzy nazywają je p r o d u k c y j n y m i, ponieważ są ściśle związane z produkcja i jej wynikami, obciążają podatników jako producentów, nie jako konsumentów dochodu. Nazywamy je k a t a s t r a l n y m i, ponieważ ze względów technicznych oprzeć się muszą na katastrze, czyli na spisie gruntów, domów, przedsiebiorstw, kapitałów i na oszacowaniu intrat

Podatki od intrat wyłoniły się historycznie z dawnych podatków ściśle osobistych i majątkowych. Dopóki produkcja rolnicza i przemysłowa skupiona była w rękach rolników, dopóty przestrzeń ziemi i rodzaj uprawy były najlepszemi znamionami majątku i intrat, danina gruntowa zatem była powszechnym podatkiem majątkowym. Odkad jednak społeczny podział pracy szersze począł obejmować kola i objawił się terytorjalnie w różnicy ekonomicznej miast od wsi, społecznie zaś w wydzielaniu się nowych zawodów gospodarczych, odtad ustała racja podatku gruntowego, jako podatku jedynego i powszechnego od mienia. Gdy więc rozwój potrzeb skarbowych domagał się rozszerzenia i wzmocnienia dotychczasowych źródeł dochodów, zwrócono się stopniowo ku zawodom miejskim, mianowicie przemysłowym. W ten sposób powstał najpierw w miastach nowy podatek przemysłowy, a za nim niebawem podatek domowy, nałożony na właścicieli domów. Podatki te były pierwotnie podatkami majątkowymi. Dla zapewnienia państwu wiekszych dochodów należało jednak owe podatki zindywidualizować, zastosować je do siły podatkowej obywateli. Pojęcie dochodu spływało sie w stosunkach społecznych prostych z pojęciem intraty. Okoliczność ta, poparta trudnością techniczną zastosowania ogólnego podatku dochodowego, zwróciła reformy podatkowe w kierunku podatków od intrat. Kapitały i przedsię-

biorstwa dające intratę, wyzwolono z naturalnego związku z osobą właściciela i podatnika i poddano jako takie podatkowi wedle ich zwykłej lub domniemanej intraty. Tak powstały podatki od intrat, rozwijały się i doskonaliły aż do najnowszych czasów.

Z rozwojem stosunków ekonomicznych, szczególnie kredytowych, tudzież z ciągłym wzrostem potrzeb skarbowych i stopy podatków, okazała się także owa udoskonalona forma podatków od intrat niesprawiedliwą dla podatników, a niedogodną dla skarbu. Podatki od intrat są niesprawiedliwe dla podatników, ponieważ nie uwzględniają ich rzeczywistej możności płacenia, wskutek nieuzasadnionej fikcji, że podatek płaci kapitał i intrata a nie osoba. W rzeczywistości podatek ten płaci posiadacz gruntu, domu, kapitału czy przedsiębiorca od całej czystej intraty, chociaż w intracie uczestniczą często także inne osoby, szczególnie wierzyciele. Zresztą nawet w tym wypadku, gdy cała czystą intratę pobiera właściciel, nie płaci on zwykle podatku od rzeczywistej, lecz od oszacowanej przeciętnej, niekiedy tylko domniemanej i wprost fikcyjnej intraty. Jeśli szacunek nie jest słusznym lub równomiernym, wówczas podatek staje się niesprawiedliwym jednocześnie dla poszczególnych podatników i dla całych warstw społecznych i terytorjów.

Powtóre podatek od intrat jest dzisiaj już niedogodny dla skarbu, albowiem nie odpowiada wymogom skarbowym, aby dochód z podatków był elastyczny, sprężysty, i wzrastał wraz z wydatkami skarbowymi. Intraty przeciętne, oszacowane niekiedy, jak przy podatku gruntowym, z góry w pewnych stałych kwotach na lat kilkanaście, nie mogą ziścić owych wymogów. Dochód skarbowy z podatków od intrat jest zbyt mało elastyczny. Ztąd płynie potrzeba podniesienia stopy podatku, przez co podatek staje się coraz bardziej uciążliwy i wprost nieznośny dla podatników obdłużonych, lub niesłusznem oszacowaniem przeciętnej intraty pokrzywdzonych.

Z powyższych przyczyn podatki od intrat przestały być postępową formą podatków bezpośrednich, a są raczej formą przejściową ku podatkom osobistym dochodowym. Podatki osobiste mają przed nimi także te zaletę, że nie mogą być łatwo przerzucone na inne osoby, pozwalają w sposób racjonalny uwzględnić osobi-

stą pracę i wytwórczość podatników, wolność niezbędnego utrzymania i progresję podatkową, oraz potrącić od dochodu długi osobiste. Natomiast głównym argumentem, przemawiającym za zachowaniem podatków od intrat, jest ten fakt niezmiernie ważny, że one wżyły się już i ściśle skojarzyły z produkcją i wyrobionym pod ich wpływem stanem cen, czynszów, płacy, w ogóle z konjunkturą targową, która w każdym kraju, okolicy i miejscowości umiała do nich się zastosować. Proste uchylenie podatku gruntowego lub domowego, równałoby się dzisiaj w znacznej części darowiźnie na rzecz właścicieli kwoty, równej skapitalizowanej wartości podatku gruntowego, przerzuconego juz przy kupnie ziemi na sprzedawcę, lub kwoty podatku domowego, przy wynajmowaniu domu przerzuconego w czynszu na najmującego. Nadto cały system podatkowy państwa i samorządu ściśle jest związany z systemem podatków od intrat, a związek ten przy reformie podatkowej musi być uwzględniony

Względy powyższe nakazują reformie podatkowej liczyć się z dzisiejszym stanem podatków od intrat, przez wyposażenie ich w cechy osobiste podatku dochodowego ogolnego, lub przynajmniej podatków dochodowych niezupełnych. Mylna jest opinia niektórych ekonomistów, jakoby podatki od intrat miały przed osobistymi tę zaletę, iż dają pewne realne podstawy i wskazówki dla poznania dochodu. Wszak także podatek osobisty dochodowy nie może się zupełnie wznieść ponad owe wskazówki realne i do pomocy ich używać musi. Ale owe podstawy realne nie są w nim jedynemi i nie są oderwanemi od innych podstaw i osobistych stosunków podatnika. W ten sposób podatki od intraty mogą przez reformę jednorazową lub też stopniową wydoskonalić się, rozpłynąć w ogólnym podatku dochodowym, ewentualnie w połączeniu z podatkiem uzupełniającym majątkowym.

Podatki od intrat mogą atoli zachować nadal swą samoistność i pozostać obok ogólnego podatku dochodowego. W tym wypadku nadają się one na podatki samorządu, na wzór systemu podatkowego W. Brytanji i reformy pruskiej z r. 1893, albowiem mają z natury swej charakter lokalny i w szczuplejszym obrebie terytorjalnym mogą być sprawiedliwiej rozłożone. Wszelako nawet w takim razie powinny być uposażone w istotne cechy podatków osobistych, przez uwzględnienie o ile możności

rzeczywistej, w miejsce przeciętnej czystej intraty, przez uwolnienie minimalnych intrat od podatku i rozłożenie przypadającej kwoty podatku w odpowiednim stosunku także na wierzycieli hipotecznych, posiadaczów gruntów i innych nieruchomości. Dlatego nie uważamy za odpowiednią reformę podatków przychodowych przeprowadzoną we Francji w r. 1917 i 1920 w ten sposób, że dawne przestarzałe podatki przychodowe zostały wprawdzie przeistoczone na podatki dochodowe, ale pozostały bez zmiany dla dodatków samorządowych.[1]) Z drugiej strony Prusy i inne kraje niemieckie po wojnie światowej były zniewolone ze względów finansowych powrócić do systemu podatków przychodowych w zmienionej i uproszczonej formie (od wartości), ponieważ ustawa Rzeszy z r. 1920 o podatkach krajowych nie pozwala krajom urządzić podatków przychodowych tak, jak dochodowych.

Podatki od intrat podzielić można na tyle rodzajów, ile mamy odrębnych zawodów gospodarczych. Możemy więc rozróżnić podatki g r u n t o w e, a wśród nich rolnicze, leśne, dalej podatki d o m o w e, a wśród nich miejskie i wiejskie, klasowe i czynszowe, następnie podatki p r z e m y s ł o w e z rzemiosła, przemysłu, handlu, od przedsiębiorstw transportowych, mianowicie kolei żelaznych, banków, zakładów ubezpieczeń, z usług osobistych, samoistnych i zawisłych, nakoniec od kapitałów pieniężnych. O podatkach od płacy mówiliśmy już w nauce o podatkach dochodowych częściowych, w tem miejscu więc możemy poprzestać na zwykłym podziale podatków od intrat na cztery główne rodzaje, mianowicie na podatek gruntowy, domowy, przemysłowy, zwany także zarobkowym i od przychodu z kapitałów.

1) PODATEK GRUNTOWY.

a) POJĘCIE, PRZEDMIOT I PODMIOT PODATKU GRUNTOWEGO.

P o d a t k i e m g r u n t o w y m nazywamy p o d a t e k, n a ł o ż o n y n a g r u n t y w e d l e i c h p r z e c i ę t n e j c z y s t e j i n t r a t y.

---

[1]) Ob ustawę franc z 13 lipca 1924 o dodatkach komunalnych na r 1925

Na niskim stopniu rozwoju ekonomicznego i skarbowego jest podatek gruntowy podatkiem majątkowym. Przedmiotem i podstawą wymiaru tego podatku jest pierwotnie przestrzeń gruntu, łan ziemi, bez względu na swą żyzność, rodzaj uprawy, położenie, nawet na obszar. Wymiar takiego podatku jest technicznie łatwy: dopóki potrzeby skarbowe są nieznaczne, jest podatek dogodny dla skarbu i lekkim dla rolników, zwłaszcza, że płacą go w naturze. Z rozwojem ekonomicznym społeczeństwa i wzrostem potrzeb skarbowych, a z niemi stopy podatkowej, staje się taki podatek „łanowy" niesprawiedliwym, uciążliwym, prowadzi więc do dokładniejszego pomiaru gruntów i do uwzględnienia ich intraty, najpierw surowej. Wyrazem podatków gruntowych od intraty surowej była starożytna i średniowieczna dziesięcina. Forma ta podatku gruntowego była doskonalszą i sprawiedliwszą, niż podatku łanowego, a nawet uzasadnioną, dopóki gospodarstwo rolne było ekstenzywne, a społeczne naturalne. Z czasem stała się atoli także dziesięcina niedogodną i nie sprawiedliwą, odkąd poczęto uprawiać ziemię staranniej i intenzywniej, odkąd pieniądz począł wypierać wymianę towarów w naturze, a targi na produkty rolnicze skoncentrowały się w pewnych tylko miejscowościach. W takich stosunkach jest dziesięcina hamulcem postępu produkcji rolniczej, albowiem obciążała stosunkowo silniej uprawę staranniejszą. Zaczęto więc stopniować dziesięcinę wedle jakości gruntów i rodzajów uprawy, przemieniano ją na jej ekwiwalent w pieniądzach, nakoniec porzucono zasadę opodatkowania intraty surowej i zastosowano zasadę nową podatku katastralnego od oszacowanej, przeciętnej, czystej intraty gruntowej.

Przedmiotem podatku gruntowego są przestrzenie ziemi, które dają lub mogą dawać czystą intratę. Wraz z ziemią podlegają podatkowi gruntowemu wszelkie jej przynależności, ściśle związane z uprawą rolniczą i z intratą gruntową. Do takich przynależności należą drogi, place, podwórza i budynki gospodarcze. Drogi prywatne nie powinny być odrębnie obciążone podatkiem gruntowym, ponieważ są konieczną przynależnością gruntu, nie dają same żadnej intraty, ale przyczyniają się do podniesienia intraty czystej z reszty gruntów uprawnych. Również budynki gospodarcze nie powinny być z tych samych powodów odrębnie obciążone ani podatkiem gruntowym, ani domowym. W ogólności podatek grun-

towy dotyka nietylko idealną „rentę“ gruntową, jaką zawdzięcza gospodarz siłom przyrody i ogólnym stosunkom ekonomicznym, ale zarazem intratę z kapitałów stałych i obrotowych, związanych z gospodarstwem rolniczem. Domy mieszkalne mogą być obciążone odrębnym podatkiem domowym, budynki przemysłowe są częścią składową przedsiębiorstw i podlegają wraz z niemi podatkom przemysłowym. Wolnemi od podatku gruntowego są przestrzenie nieuprawne, czyli t. zw. nieużytki, niemniej bagna, jeziora i stawy, o ile nie dają żadnej intraty. Natomiast grunta użytkowe powinny płacić podatek, chociażby chwilowo, jak parki lub zwierzyńce, nie były oddane uprawie rolniczej, lecz służyły osobistej przyjemności posiadacza. Wraz z gruntami podlegają podatkowi gruntowemu także lasy, jeżeli nie są dotknięte odrębnym podatkiem lasowym. Kopalnie podlegają zazwyczaj odrębnym podatkom górniczym lub przemysłowym.

Podatnikiem rzeczywistym jest przy podatkach gruntowych posiadacz gruntu, właściciel lub zamiast niego dzierżawca. Dzierżawca płaci zazwyczaj jeszcze podatek przemysłowy od własnego swego dochodu z dzierżawy. Wytwórczości osobistej podatnika nie może uwzględnić podatek gruntowy jako katastralny, jakkolwiek rzeczywisty dochód podatnika w pierwszym rzędzie od własnej jego usilności zależy. Jest to konsekwencja podatku gruntowego, jako rzeczowego, że nie może równocześnie dotknąć indywidualnej siły wytworczej posiadacza gruntu. Do uczestniczenia w ponoszeniu podatku gruntowego mogą i powinni być powołani w odpowiednim stosunku wierzyciele hipoteczni i uprawnieni z tytułu ciężarów rzeczowych. W tym celu niektóre ustawy pozwalają dłużnikom potrącić odpowiednią kwotę podatku swym wierzycielom przy wypłacie procentów.

Podatek gruntowy nie koniecznie musi mieć formę podatku przychodowego. W krajach wschodnich i w Ameryce Północnej podatek ten ma przeważnie charakter podatku majątkowego, a do tej kategorji zaliczyć należy także najnowsze podatki gruntowe od w a r t o ś c i g r u n t u, jakie po wojnie światowej wskutek przelania pełni zwierzchności podatkowej na Rzeszę wprowadzają poszczególne państwa, a raczej wedle dzisiejszego ustroju „kraje“ niemieckie (Grundwertsteuer). Wartość gruntów szacują komisje rządowe przy udziale znawców na podstawie cen kupna i innych

środków pomocniczych. Długów przy oszacowaniu nie potrąca się, stopę podatkową stosuje się proporcjonalną do wartości, n. p. podatek gruntowy w Prusiech z 14 lutego i 31 lipca 1924 wynosi 0.6%, podatek saski z 7 października 1921 wynosi 1% i dopuszcza dodatki gminne do 25% podatku. Niektóre kraje próbują zastosować do tego podatku stopę progresyjną i zbliżyć go do podatków osobistych. Tak ustawa o podatku gruntowym w Anhalt z 6 kwietnia 1924 traktuje grunta należące do całej rodziny (żony i dzieci) jako całość i stosuje stopę progresyjną do wartości gruntu od tysiąca 0.1% do 1.30% ponad miljon marek wartości.

We Francji mimo reformy podatków przychodowych utrzymano podatek gruntowy (impot foncier), jako podatek katastralny parcelowy, ale zreformowano go ustawami z r. 1914 i 1917 w duchu częściowych podatków dochodowych. Podstawą wymiaru podatku pozostaje nadal czysty przychód katastralny, podlegający rewizji co lat 20. Z przychodu tego potrąca się 20% na koszta i stosuje się do reszty przychodu 10% stopę procentową podatku z ulgami dla małych rolników, którzy sami uprawiają ziemię i dla niewielkich gruntów opłacających poniżej 25 franków podatku. Właściciel nieruchomości ma prawo żądać potrącenia od całego przychodu kwoty odsetek, zapłaconych przez niego tytułem długów i innych ciężarów hipotecznych. W r 1924 (ustawą z 22 marca) zarządzono we Francji rewizję oszacowania wszystkich gruntow, której wyniki mają być podstawą opodatkowania wedle ustawy skarbowej z r. 1925 dopiero od stycznia r. 1951. Taką samą rewizję katastru i podatku gruntowego zarządził we Włoszech rząd Mussoliniego celem osiągnięcia sprawiedliwszego rozkładu podatku między części kraju i poszczególne gospodarstwa. W Anglji postąpiono radykalnie już w r. 1798, znosząc podatek gruntowy (land tax) i uznając go za ciężar gruntowy, który wolno posiadaczowi wykupić za sumę 30 krotnej kwoty podatku.

b) KATASTER GRUNTOWY.

Katastrem gruntowym nazywamy wykaz gruntów w kraju, zawierający zestawienie ich przestrzeni, rodzajów uprawy i oszacowanej przeciętnej czystej intraty. Kataster szczegółowy gruntów istniał już w Egipcie i w cesarstwie rzymskiem.

W nowszych czasach wzorem dla katastrów europejskich stał się kataster parcelowy, urządzony w prowincji austrjackiej Lombardji na podstawie ces. pat. z r. 1718 celem regulacji podatku gruntowego. Po licznych próbach urządzono w krajach europejskich katastry szczegółowe dopiero w XIX. stuleciu.

Z pojęcia katastru parcelowego wynika, że jego istotnemi częściami składowemi są pomiar szczegółowy parcel gruntowych, podział ich wedle rodzajów uprawy i wykaz oszacowanej czystej przeciętnej intraty.

P o m i a r gruntów jest czynnością przygotowawczą do założenia katastru. Dziciaj używa się pomiaru trygonometrycznego, jako najdokładniejszego. Wynikiem pomiaru jest szczegółowy wykaz przestrzeni wszystkich, nawet najdrobniejszych parcel gruntowych, tudzież sporządzenie map katastralnych dla każdej gminy Kataster majątkowy, uwzględniający całe gospodarstwo rolnika lub całe grupy parcel, nie jest wystarczającym. Pomiar gruntów służy nie tylko dla celów katastralnych. Jest on bowiem także podstawą urządzenia ksiąg gruntowych, określa bliżej i ubezpiecza granice własności gruntowej, ułatwia kredyt, jest w ogóle niezbędnym w systemie własności prywatnej, wolności działów i obrotu gruntów. Również potrzeby administracyjne i wojskowe wymagają szczegółowego pomiaru gruntów i sporządzenia map topograficznych.

Po dokonaniu pomiaru gruntów muszą być wyróżnione r o d z a j e u p r a w y poszczególnych parcel gruntowych, mianowicie lasy, łąki, ogrody, winnice, pastwiska, połoniny, stawy i jeziora, nieużytki. Ustawa austrjacka wymienia jeszcze grunty „paryfikacyjne“. oddane pod tory kolejowe, kamieniołomy, torfowiska, które traktuje na równi z gruntami przyległymi, ustawa francuska traktuje tak samo place pod budynki gospodarskie i dziedzińce. Czynność ta jest również przygotowawczą i łatwą, a wyniki jej uwidocznia się w spisie parcelowym.

Spis parcelowy, w ten sposób uzupełniony, stanowi przygotowawczy materjał dla właściwej czynności katastralnej, t. j. dla o s z a c o w a n i a czystej intraty gruntowej. Oszacowanie to nastąpić może w dwojakiej drodze: p o ś r e d n i e j, przez wnioskowanie z cen kupna, aktów działowych, czynszów dzierżawnych, lub b e z p o ś r e d n i e j, przez rzeczywiste oszacowanie

intraty wszystkich lub przynajmniej typowych gruntów w każdym okręgu katastralnym. Kataster utworzony metodą pierwszą, pośrednią, nazywa się „wartościowym“, kataster zaś oparty na metodzie drugiej, katastrem „czystych przychodów“.

Metoda pośredniego szacowania intrat nie może dać wyników dokładnych i sprawiedliwych. Ceny kupna gruntów nie w każdej okolicy mogą być sprawdzone za ostatnie lata. Ale nawet w razie niewątpliwego sprawdzenia owych cen, a wedle analogji wartości innych gruntów w tej samej okolicy, nie można jeszcze wnosić o wysokości intraty wedle pewnego stałego stosunku do wartości. Wartość i cena gruntów bowiem zależą od licznych i rozmaitych wpływów miejscowych, nietylko od wysokości intraty. Mniejsze przestrzenie gruntów mają z powodu znaczniejszego popytu cenę stosunkową wyższą, niż obszary większe. Kataster wartościowy zatem jest uciążliwszy dla włościan, niż dla rolników większych. Zresztą stosunek pomiędzy intratą a wartością gruntu już dlatego musi być w rozmaitych okolicach i krajach różnym, że stopa procentowa jest także zmienną: w krajach bogatszych procent jest niższym i ów stosunek pomiędzy wartością a intratą dalszym, niż w krajach uboższych, mających wyższą stopę procentową i stosunkowo wyższe intraty. Te same wątpliwości odnoszą się także do metody szacowania intraty za pomocą czynszów dzierżawnych, bronionej już przez A. Smitha. Czynsze dzierżawne nadto nie przedstawiają całej intraty, lecz tylko jej część, którą otrzymuje właściciel gruntu. Gdzie jednakowoż dzierżawa jest zwykłą formą użytkowania gruntów, jak w Anglji, i gdzie wskutek tego wyrobiła się pewna jednostajność stosunków dzierżawnych i wysokości czynszu, tam dają czynsze dzierżawne dobrą podstawę dla oznaczenia intrat i dochodów właścicieli.

Kataster wartościowy zatem może być odpowiednim jedynie jako przejściowy do katastru „czystych przychodów“, mianowicie w krajach, które zmieniają dawny niedoskonały system podatku gruntowego. Kataster ten bowiem można sporządzić o wiele prędzej i taniej, niż właściwy kataster szacunkowy.

W XIX. wieku ustawodawstwa o podatku gruntowym przyjęły metodę bezpośredniego szacowania intraty parcel gruntowych. W tym celu dzieli się kraj na o k r ę g i k a t a s t r a l n e czyli

klasyfikacyjne, obejmujące przestrzenie pokrewne sobie pod względem kultury i innych stosunków ekonomicznych na pewnym znaczniejszym obszarze. Dla każdego okręgu ustanawia się taryfę klasyfikacyjną, oznaczającą czystą intratę gruntów wedle rozmaitych rodzajów uprawy i rozmaitych klas wytwórczości. Do danej klasy gruntów zalicza się w każdym rodzaju uprawy wszystkie parcele gruntowe, których siła wytwórcza jest jednakową przy jednakiej przestrzeni. W rzeczywistości niepodobna wskazać wielu gruntów, któreby całkiem dokładnie równą dawały intratę, ponieważ wysokość intraty zależy nietylko od żyźności naturalnej gruntu, ale też od położenia, sposobu uprawy, oddalenia od targu, kosztów produkcji, konjunktury targowej i wielu innych czynników. Skoro jednak bezpośrednie szacowanie intraty każdej parceli z osobna byłoby czynnością bardzo kosztowną i technicznie prawie niewykonalną, przyjmuje się przy założeniu katastru, że w każdym rodzaju uprawy istnieją w danym okręgu katastralnym pewne stopnie wytwórczości, które uważać można jako przeciętne, typowe dla wszystkich gruntów w okręgu. Ilość klas w każdym okręgu i dla każdego rodzaju uprawy może być różną, stosownie do danych stosunków faktycznych.

Taryfa klasyfikacyjna zawierać winna oznaczenie czystej, średniej intraty z gruntów każdej klasy, dla każdego rodzaju uprawy. Jako średnią uważa się intratę, jakiej w dłuższym okresie lat średnio spodziewać się można, w przypuszczeniu zwykłych w danym okręgu katastralnym sposobów gospodarowania i po strąceniu wszystkich niezbędnych kosztów produkcji. W celu oznaczenia wysokości i stopni taryfy wybiera się w każdym okręgu odpowiednie grunty typowe w ten sposób, aby wszelkie inne parcele gruntowe danego okręgu, w każdej klasie i dla każdego rodzaju uprawy, mogły być pod względem swej siły wytwórczej i średniej intraty czystej zrównane z gruntem typowym, jako normalnym w pewnej klasie. Dokonawszy wyboru gruntów typowych szacuje się bezpośrednio tylko średnią intratę czystą tych gruntów, a później wciela się przez t. zw. klasowanie inne grunty do odpowiedniej klasy. W ten sposób także niniejsza metoda oszacowania gruntów jest właściwie „pośrednią“, ale w innem znaczeniu, niż poprzednia. Najtrudniejszą czynno-

ścią katastralną jest oszacowanie przeciętnej intraty czystej z gruntów typowych. Najpierw musi być oszacowaną przeciętna intrata s u r o w a gruntów przez zbadanie średniej wytwórczości ziemi, a zatem ilości ziemiopłodów, otrzymywanej z jednostki przestrzeni w każdej klasie i ich ceny wedle miejscowych lub okolicznych średnich cen targowych. Czynność ta jest stosunkowo dla zawodowych rolników łatwiejsza, zwłaszcza, że ceny zboża i innych płodów surowych są dzisiaj w każdym powiecie i okolicy notorycznemi. Znacznie trudniejszą jest czynność dalsza, mianowicie obliczenie kosztów produkcji i oznaczenie intraty czystej. Wszystkie koszta powinny być oszacowane na podstawie miejscowych stosunków i potrzeb, stanu i sposobów gospodarowania. Wyznaczenie pewnych stałych procentów na rachunek kosztów produkcji, praktykowane dawniej przy podatku gruntowym, a dotychczas przy podatku domowym, ułatwia wprawdzie czynność, ale uwłącza prawdzie i sprawiedliwości.

Do kosztów produkcji rolniczej należą wydatki na zasiew, nawóz sztuczny i naturalny, na robociznę, utrzymanie służby gospodarczej, na obrobienie gruntów i plonów, na zbiory, na utrzymanie w dobrym stanie kapitału stałego nieruchomego i ruchomego, mianowicie też inwentarza żywego i martwego, a w szczególności także na u b e z p i e c z e n i e ich od klęsk elementarnych. Jeżeli ceny ziemiopłodów przyjmuje się wedle cen targowych okolicznych, należy doliczyć do kosztów produkcji także koszta dowozu do najbliższego targu.

Spornem jest pytanie, czy także ciężary rzeczowe i długi hipoteczne mogą być doliczone do kosztów produkcji. W zasadzie ciężary i długi nie są kosztami produkcji, ponieważ nie obciążają produkcji jako takiej, lecz samych dłużników i podlegają ciągłym zmianom. Z tego powodu kataster jako taki i podatek ściśle katastralny nie mogą uwzględniać takich ciężarów jako „kosztów“ i obniżać intraty czystej z gruntów zadłużonych. Natomiast mogą być długi hipoteczne rolników uwzględnione przy w y m i a r z e podatku gruntowego przez odpowiedni rozdział przypadającej kwoty podatku gruntowego pomiędzy posiadacza gruntu i hipotecznych wierzycieli. Wówczas ma podatek gruntowy już pewien osobisty charakter i zbliża się do pojęcia niezupełnych podatków dochodowych.

Dalszą czynnością katastralną jest klasowanie, czyli porównywanie gruntów z gruntami typowymi i wcielanie ich do jednej z klas taryfy klasyfikacyjnej. Czynność ta pozornie nie jest dla komisji szacunkowych trudną, dla podatników jednak jest najważniejszą, bo stanowi o wysokości oszacowanej intraty ich gruntów i podatku gruntowego. Sprawiedliwość wymaga, aby przy klasowaniu postępowano z wielką oględnością i ścisłością, z wykluczeniem osobistych względów sąsiedzkiej przyjaźni lub niechęci ku podatnikom.

Na ułożeniu taryfy klasyfikacyjnej i ostatecznem rozklasowaniu gruntów kończą się materjalne czynności katastralne. W toku tych czynności muszą być dopuszczone reklamacje ze strony interesowanych osób, gmin lub całych okręgów, któreby się uważały za pokrzywdzone klasyfikacją, a względnie klasyfikowaniem swych gruntów, lub stosunkowo zbyt niską klasyfikacją gruntów obcych. Po zakończeniu postępowania reklamacyjnego w toku instancji jest kataster gotowy

Księgi i wykazy katastralne zakłada się na dłuższy przeciąg czasu, w b. Austrji na lat piętnaście. W czasie tym mogą zajść ważne zmiany tak osobiste, dotyczące osób podatników, jak rzeczowe, względem samych gruntów. Mianowicie grunty mogą przejść w ręce innych osób, co musi być w katastrze uwidocznionem; grunty mogą uledz dalszej parcelacji, zmienić rodzaj uprawy, n. p. rola może być zalesiona, lasy wykorczowane, stawy osuszone; nakoniec jakość i wytwórczość gruntów może uledz stanowczym zmianom. Dla uwzględnienia takich zmian konieczną jest ciągła ewidencja katastru gruntowego. Z przyczyn technicznych, tudzież dla zachecenia rolników do meljoracji gruntów, nie uwzględnia się niekiedy w praktyce przy podatku gruntowym niektórych zmian rzeczowych, n. p. zmian co do rodzajów uprawy gruntów, jakkolwiek one w katastrze muszą być uwidocznione.

Nakoniec po upływie czasu, na jaki kataster założono, nastąpić winna ogólna rewizja katastru, niezbędna już dlatego, że kataster pomimo ewidencji staje się po pewnym czasie przestarzałym.

Urządzenie katastru w krajach rozległych jest dziełem bardzo mozolnem, powolnem i kosztownem. We Francji założenie kata-

stru wymagało 53 lat czasu, a kosztowało 200 miljonów franków. W Austrji trwały prace katastralne od r. 1817 do r. 1882, a kosztowały już do r. 1869 przeszło 45 miljonów złr. We Włoszech rozpoczęto prace nad nowym katastrem w r. 1886, dotąd nie zakończone. Znaczna część kosztów przypada jednak na pomiar gruntów i sporządzanie map topograficznych, które są niezbędne także dla innych celów, prywatnych i publicznych.

c) PODATEK GRUNTOWY W POLSCE.

Ustawodawstwo o podatkach gruntowych, obowiązujące dotychczas w Polsce, ma źródło dwojakie: polskie, dążące do jednolitego systemu w całej Rzeczypospolitej i dawniejsze przepisy i urządzenia państw zaborczych. Ustawodawstwo polskie wprowadziło na całym obszarze ziem polskich wraz z województwem śląskiem jednakowe stawki podatku gruntowego, pozostawiając narazie w mocy ustawy b. państw zaborczych o urządzeniu podatku gruntowego i katastrze gruntowym. Ustawa Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 czerwca 1923 (poz. 505) w przedmiocie wyrównania podatków gruntowych tudzież niektórych budynkowych podwyższyła dwukrotnie od 1 stycznia 1923 na całym obszarze Rzeczypospolitej z wyjątkiem Wileńszczyzny i województw wschodnich kwoty państwowych podatków gruntowych oraz dodatków państwowych do tych podatków pobierane na zasadzie ustaw obowiązujących. Od płatników opłacających od swych posiadłości położonych w granicach jednego powiatu tytułem podatków gruntowych więcej niż 600.000 marek polskich (zwaloryzowanych rozporz. min. skarbu z 18 grudnia 1923 na 53 franków złotych) pobiera się nadto oddzielny dodatek o stopie progresyjnej od 10% do 100% (powyżej 4.398 złotych podatku gruntowego wraz z dodatkiem państwowym). Obok tej stopy progresyjnej dla posiadłości średnich i większych ustawa wprowadziła ulgi w stopie podatku czyli degresję dla rolników mniejszych. Mianowicie od płatników opłacających od swoich posiadłości nie więcej niż 50.000 marek (4.40 złotych) pobiera się tylko połowę należności, od płatników zaś opłacających od swych posiadłości powyżej 50.000 m. (4.40 złotych), ale nie więcej nad 200.000 m. (17.60 złotych) pobiera się 80% należności. Postanowienia te nie dotyczą gospodarstw rolnych, położonych w promieniu 10 kilo-

metrów odległości od miast, mających ponad 100.000 mieszkańców. Do podatków państwowych gruntowych i budynkowych mogą gminy. powiaty i województwa nakładać dodatki samorządowe do łącznej wysokości 100% państwowego podatku. W wyjątkowych wypadkach minister spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem skarbu pozwolić może na podwyższenie tej normy do 150%, ale tylko w stosunku do tej części państwowego podatku gruntowego, która nie obejmuje oddzielnego dodatku o stopie progresyjnej. Na zasadzie ustawy z 11 stycznia 1924 o naprawie skarbu państwa i reformie walutowej podwyższono rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 kwietnia 1924 o 100% kwoty podatków gruntowych wraz z oddzielnym progresyjnym dodatkiem z tem zastrzeżeniem, że dodatki samorządowe będą nadal oparte na podstawie określonej ustawą z r. 1923 bez tej podwyżki.

W ten sposób wprowadzono do podatku gruntowego w Polsce zasadę progresji mimo, że nie przeistoczono podatku na podatek dochodowy. Zasada ta spotęgowała nierówność podatku w poszczególnych dzielnicach, powiatach i gminach, ponieważ podstawy oszacowania przychodu gruntowego są na ziemiach polskich rozmaite, a nadto wszędzie są przestarzałe, niezgodne z faktycznym stanem gruntów i ich wydajnością. Ze stanowiska podstaw opodatkowania mamy w Polsce pięć odrębnych podatków gruntowych: inny w b. zaborze pruskim, inny w b. zaborze austrjackim oraz w b. zaborze węgierskim (na Spiszu i Orawie), inny w b. Królestwie Kongresowem, nakoniec inny w Wileńszczyźnie i w województwach wschodnich. W b. zaborze pruskim Prusy ustawą z r. 1893 przekazały od 1 kwietnia 1895 katastralne podatki gruntowe i przemysłowe, istniejące na mocy ustawy z 21 maja r. 1861 (skontyngentowane i repartycyjne), związkom samorządowym, zyskawszy dla siebie podatek dochodowy i inne źródła dochodów. Wskutek tego stopa podatku gruntowego, obciążonego przedtem dodatkami samorządowymi, mogła być znacznie obniżona. W Polsce przywrócono podatek gruntowy jako państwowy podnosząc znacznie ciężar tego podatku, gdy równocześnie także w Prusiech musiał kraj powrócić do państwowego podatku gruntowego wskutek przelania podatku dochodowego i innych na Rzeszę niemiecką. W Małopolsce już w czasie rządów

austrjackich głośne były skargi na nierówne obciążenie podatkiem gruntowym kraju, powiatów i gmin poszczególnych pomimo, że podatek nie był wysoki. Dla całego państwa w czasie ustalenia katastru gruntowego w r. 1881 na mocy ustawy z 24 maja 1869 oszacowano ogólny przychód z gruntów w sumie 165 miljonów złr., z czego na Galicję przypadało niespełna 25 milionów złr. intraty i w stosunku do tak oszacowanych sum przychodów rozłożono podatek gruntowy w sumie ryczałtowej 37½ miljona złr. na kraje, okręgi szacunkowe katastralne i poszczególne posiadłości gruntowe. W r. 1896 przy sposobności reformy podatków bezpośrednich w Austrji zniżono podatek gruntowy tak, że na Galicję przypadał kontyngent podatku w kwocie niespełna 9 miljonów koron czyli około 1 zł. 49 groszy średnio z hektara gruntu opodatkowanego, nie licząc dodatków samorządowych. Wedle wykazów urzędowych w r. 1924 w Małopolsce podatek gruntowy z hektara gruntu przyniósł średnio 1 zł. 50 groszy (w ziemi krakowskiej 1,7, w lwowskiej 1.4 zł.), w ogólności więc podwyżka podatku w stosunku do czasów przedwojennych nie jest znaczną. W czasie wojny w Austrji podatek gruntowy był prawie podwojony (80% dodatek wojenny).

Najmniej dokładnym i najbardziej nierównym jest podatek gruntowy w b. zaborze rosyjskim, gdzie nie urządzono katastru parcelowego na wzór pruskiego i austrjackiego, i rozrożniano osobny podatek gruntowy dworski i włościański, jako podatki kontyngentowe i repartycyjne. W Kongresówce podatek gruntowy dworski opiera się na prawie z 8 (20) grudnia r. 1866, włościański na prawie z 19 lutego (2 marca) 1864 i osobny podatek od gruntów w osadach o charakterze miejskim na prawie z dnia 1 (13) czerwca 1872, oraz na szeregu przepisów dodatkowych, zebranych w zbiorze praw rosyjskich (tom V).[1]) W czasie okupacji niemieckiej w wielkiej wojnie niektóre przepisy zostały zniesione. Dla gruntów dworskich wyznaczono wyższe stawki i większą ilość (5) klas jakości gruntów niż dla gruntów włościańskich. Podstawą ustalenia stosunku średniej urodzajności gruntów pomiędzy powiatami były dla dóbr ceny kupna ziemi, zebrane za pośrednictwem władz Towrazystwa kredytowego ziemskiego, stosunek zaś,

[1]) Por E Taylor: „Prawo skarbowe R P“ I, str 24 (tamże literatura)

jakości gruntów między sobą przyjęto według dawnej instrukcji do oczynszowania włościan w dobrach państwowych. Podatkowi od gruntów włościańskich podlegają grunta nabyte przez włościan na podstawie ukazu uwłaszczenia z r. 1864, a taryfę podatku głównego dla ziemi każdej klasy w każdym powiecie ułożono w sposób podobny, jak przy podatku dworskim. Obok podatku głównego nakładano podatki dodatkowe do podatków głównych i dodatki państwowe. Okupanci niemieccy i austrjaccy znieśli dodatki państwowe i ustalili wysokość podatków dodatkowych (150% i 110%). Przed wojną podatek gruntowy w b. Królestwie Kongresowem przynosił średnio 29 kopiejek czyli 77 groszy z morgi, a około 1 zł. 20 gr. z hektara, a zatem nieco mniej, niż w Małopolsce. W r. 1924 podatek gruntowy na obszarze b. Królestwa Kongresowego przyniósł skarbowi 2 zł. 20 groszy z hektara, jest więc znacznie wyższy niż przed wojną. Podatek gruntowy w Rosji poza Królestwem Kongresowem był wprowadzony w r. 1875 w miejsce pogłównego jako podatek skontyngentowany na gubernje i rozdzielony na powiaty przez zebrania gubernjalne ziemskie. Rozkład w powiecie miał nastąpić według wartości poszczególnych gospodarstw, a w tym celu ziemstwa rozpoczęły pracę nad urządzeniem katastrów średnich czystych przychodów z ziemi, nie ukończoną przed wojną. Przed wojną stawki wynosiły ¼ do 17 kopiejek z dziesięciny czyli najwyżej 42 groszy z hektara. W roku 1924 podatek gruntowy na ziemiach wschodnich przyniósł średnio 80 groszy z hektara, był więc nierównie wyższy niż przed wojną.

Podatek gruntowy w Polsce, na tak nierównych podstawach oparty, jest z natury swej nierówny i niesprawiedliwy, tak ze stanowiska całych dzielnic i województw, jak poszczególnych powiatów, gmin i gospodarstw. Nierówność ta, częstokroć widoczna, jest głównem źródłem ogólnego niezadowolenia z tego podatku, zwłaszcza, że jest spotęgowaną systemem samorządowych dodatków i nieracjonalnej stopy progresyjnej, wprowadzonej w r. 1923. Ogółem w całej Polsce w r. 1924 podatki gruntowe przyniosły 48 miljonów złotych, t. j. na jednego mieszkańca w stosunku do ludności wiejskiej 2½ złotego, z jednego hektara ziemi uprawnej średnio 1.6 złotego, a to w Wielkopolsce 3.1, na Pomorzu 1.9, w b. Królestwie Polskiem 2.2, w Małopolsce 1.5, w wojew. Białostockiem 0.95, na ziemiach wschodnich 0.8 złotego.

d) OCENA PODATKU GRUNTOWEGO.

Przeciw podatkowi gruntowemu, jako katastralnemu, podnieść można wszelkie zarzuty, odnoszące się do podatków od intrat, z którymi dzieli wszelkie strony ujemne. Podatek gruntowy, nałożony w pewnej stałej kwocie na dłuższy okres czasu, na lat piętnaście lub dwadzieścia, wedle przeciętnej intraty, z góry oszacowanej, jest typowym podatkiem od intrat, przybierającym często formalnie cechę ciężaru rzeczowego. Ciężar taki, stale przywiązany do ziemi, zupełnie niezależny od stosunków osobistych i możności ekonomicznej podatników, należy materjalnie do kosztów nabycia ziemi i produkcji jej płodów, obniża zatem wartość ziemi i podnosi w pomyślnych stosunkach konjunktury targowej ceny płodów surowych.

Najuciążliwszym i najniesprawiedliwszym jest podatek gruntowy w krajach rozległych, mających w swych poszczególnych terytorjach zupełnie odrębne stosunki ekonomiczno-społeczne. W państwach takich, jak Rosja i Polska, tworzą niektóre części kraju jakby oddzielne gospodarstwo społeczne, wytworzone w rozwoju historycznym na zupełnie odmiennych podstawach i mające różne warunki produkcji rolniczej. Podatek gruntowy urządzony jednolicie, jako podatek państwowy, musi być w takich krajach nierównym i nieracjonalnym, bo już z góry nie ma w nich wspólnej miary dla jednolitego oszacowania intrat gruntowych i ułożenia taryf klasyfikacyjnych w poszczególnych dzielnicach i okręgach katastralnych. Nic dziwnego więc, że w tak różnych stosunkach ekonomicznych niemal każda część kraju czuje się w obec innych przy oszacowaniu intraty upośledzoną, najgorzej zaś wychodzą na katastrze części kraju ubogie i rolnicze, chociażby okoliczność tę przy oszacowaniu w części uwzględniono. Rosja sowiecka, zniszczywszy dawny system podatkowy i dawną organizację, przenosi obecnie sposobem średniowiecznym niemal cały ciężar podatków bezpośrednich na podatek gruntowy. Na r. 1923/4 preliminowano z podatku gruntowego 288 miljonów rubli złotych na ogólną sumę 374 miljonów rubli podatków bezpośrednich.

Obok wad podatku gruntowego, płynacych z jego natury, podnieść musimy wady inne, niemniej w praktyce ważne i dotkliwe, płynące z licznych. a przy tak olbrzymiem zadaniu koniecznych błędów, popełnianych przy układzie taryf klasyfikacyjnych

i przy klasowaniu. Błędy takie powodują wielką nierówność podatkową, nieraz w oczy bijącą w obrębie poszczególnej gminy, a cóż dopiero w stosunku wzajemnym rozmaitych okręgów katastralnych i krajów . Ztąd pochodzi, że podatek gruntowy katastralny przedstawia się niejednokrotnie jako dowolny i niesłuszny, pomimo długich, żmudnych i kosztownych czynności katastralnych.

Nakoniec podatek katastralny nie uwzględnia wcale, lub przynajmniej nie w całej pełni, wszelkich zmian, jakie w sile wytwórczej i intratach oszacowanych gruntów następują, częścią w czasie długoletnich prac celem założenia katastru, częścią zaś później, przed periodyczną rewizją. Zmiany te dotyczą bądź ogólnych stosunków wytwórczych w całej okolicy lub okręgu katastralnym, bądź specjalnych stosunków parcel gruntowych. Zaopatrzenie pewnej okolicy w kolej żelazną lub spławny kanał przeistacza nieraz stosunki odbytu i ceny płodów na korzyść rolników, natomiast cenę robocizny na ich niekorzyść, w ogóle zmienia dawniejsze podstawy obliczeń intraty gruntowej. Toż samo ma miejsce w razie założenia w okolicy przemysłu rolniczego, n. p. fabryki cukru, na korzyść rolników, w razie zwinięcia takiej fabryki, na ich niekorzyść. Oszacowanie katastralne więc starzeje się szybko i nie odpowiada nigdy istotnemu stanowi intrat rolniczych.

Nakoniec podatek gruntowy, jako katastralny. nie jest dla skarbu elastycznym i nie może się równać co do dochodu z podatkami dochodowymi, rosnącymi równocześnie ze wzrostem dochodu społecznego i dopuszczającymi zastosowanie wysokości stopy podatkowej do zmiennych i rosnących potrzeb skarbowych. Dlatego także ze stanowiska interesów skarbu państwowego pożądaną jest reforma tego podatku w duchu podatków dochodowych. W budżecie Polski na r. 1925 podatek gruntowy przedstawia 2.5%, we Francji 0.6% sumy dochodów państwa, we Włoszech około 1% (122 milj. lirów), w Prusiech 6%, w Rosji sowieckiej 19% sumy dochodów.

Podatek gruntowy, jako katastralny państwowy, musimy więc uważać za instytucję przestarzałą, która spełniła już swe zadanie w historycznym rozwoju podatków i ostać się może tylko przez przybranie charakteru osobistego podatku dochodowego. Nie wy-

nika ztąd jednak, iżby kataster miał się stać w takim razie niepotrzebnym. Przeciwnie, kataster będzie zawsze niezbędny nietylko dla ksiąg gruntowych i innych celow publicznych, ale też jako pomocniczy środek sprawdzenia i sprostowania fasji dochodów ze strony podatników. Jako podatek lokalny, samorządowy, podatek gruntowy może pozostać nadal, ale powinien być rozłożony także na wierzycieli hipotecznych. Gospodarstwo kredytowe bowiem jest dzisiaj istotną częścią składową organizmu społecznego i jednym z najważniejszych czynników rozdziału społecznego dochodu.

2) PODATEK DOMOWY.

a) POJĘCIE, RODZAJE I PRZEDMIOT PODATKU DOMOWEGO.

Podatkiem domowym nazywamy podatek, nałożony na domy wedle ich oszacowanej albo tylko domniemanej czystej intraty lub wartości czynszowej.

Pierwotny podatek gruntowy, jako powszechny majątkowy, mieścił w sobie także podatek domowy w niektórych państwach aż do najnowszych czasów. Wszelako już w średnich wiekach z rozwojem miast rozpoczął się proces wydzielania podatku domowego, jako odrębnego majątkowego, z podatku gruntowego, ponieważ domy stanowią w miastach ważną, często główną część składową mienia obywateli. Za przykładem miast zaczęły w nowszym okresie historycznym także państwa nakładać podatki domowe, jako odrębne majątkowe, niekiedy nietylko na miasta, ale i na miasteczka i wsie. W Polsce ustanowiono podatek majątkowy w r. 1629 na koszta wojny szwedzkiej na domy tak miejskie, jak wiejskie, wedle liczby dymników czyli kominów. Podaten ten nazwano podymnem; tak samo nazywał się dawny podatek gruntowy, wybierany wedle dziedzin włościańskich. Równocześnie starano się w miastach zastosować stopę podatku do rzeczywistej wartości użytkowej takich domów, które wynajmowano za czynszem. W ten sposób rozpoczęły się próby zastąpienia podatku domowego majątkowego podatkiem od intrat. Usiłowania te nie osiągnęły w całości wytkniętego celu. Podatki domo-

we dzisiejsze bowiem są faktycznie kombinacją podatków majątkowych i przychodowych, a nawet konsumcyjnych.

Główną przeszkodą jednolitego urządzenia podatku domowego, jako podatku od intrat, jest zasadnicza różnica ekonomiczna, zachodząca pomiędzy domami, które są lub przynajmniej mogą być przez właściciela za czynszem wynajęte, a domami, ktore nie są lub wcale nie moga być wynajęte. Pierwsze są rzeczywistym lub przynajmniej „użytkowym" kapitałem, dają, lub przynajmniej mogą dawać w formie czynszu intratę, którą można zbadać lub oszacować i podatkiem obciążyć. Drugie takiej intraty nie tylko nie dają, ale często wcale dawać nie mogą, podlegają więc faktycznie podatkowi majątkowemu lub konsumcyjnemu, chociażby podatek ten nazywał się formalnie domowym i był nałożony wedle analogji podatku od intraty.

Podatek domowy zatem obejmuje dwa istotnie różne rodzaje podatków: od intraty czynszowej, czyli podatek c z y n s z o w y, i podatek majątkowy, nazywany zwykle k l a s o w y m. Podatnikiem jest przy obu rodzajach podatku domowego posiadacz i użytkowca domu, a zatem prawny właściciel, użytkowca lub dzierżawca całego domu. Podatek, nie nałożony na dom jako taki, lecz na pomieszkanie osobiste, nie jest podatkiem domowym, lecz podatkiem konsumcyjnym od p o m i e s z k a n i a czyli lokalu. Wszelako niekiedy podatek domowy przybiera cechę podatku od mieszkań, jeżeli jest w ten sposób urządzony, że już w myśl intencji prawodawcy, lub faktycznie, spada na mieszkańców, a nie na właścicieli jako takich. Podatek klasowy, jako majątkowy, jest z natury rzeczy zarazem konsumcyjnym, jeśli spada na właściciela, który sam własny dom zamieszkuje. W praktyce skarbowej zatem trudno ściśle odróżnić właściwy podatek domowy, jako klasowy, od podatku od mieszkań, jako konsumcyjnego.

Przedmiotem podatku domowego, tak czynszowego, jak klasowego, są domy, przeznaczone na mieszkanie osobiste, lub wynajmowane na lokale gospodarcze. Okoliczność, że pewien dom lub jego części mieszkalne są wynajęte na lokal gospodarczy, nie uzasadnia wolności od podatku domowego, ponieważ podatek ten dotyka intratę właściciela, a nie najmującego. Natomiast od podatku konsumcyjnego od mieszkań powinny być lokale gospodarcze uwolnione, bo nie są mieszkaniem osobistem właściwego poda-

tnika, przemysłowca czy kupca, lecz częścią składową jego gospodarstwa zarobkowego. Budynki gospodarcze, nie użytkowane samoistnie, lecz stanowiące kapitał pomocniczy przy produkcji rolniczej, górniczej, przemysłowej i wszelkie innej, nie nadają się w ogóle do samoistnego opodatkowania, lecz powinny być wzięte w rachubę razem z innemi zewnętrznemi podstawami intrat przedsiębiorcy. Budynki gospodarcze rolnicze muszą być uwzględnione przy oszacowaniu intraty gruntowej, podlegają więc łącznie podatkowi gruntowemu, budynki przemysłowe zaś analogicznie podatkowi przemysłowemu W konsekwencji należałoby przyznać wolność od podatku domowego także budynkom, przeznaczonym na pomieszkania służby gospodarczej i robotników. Jeżeli zaś drobny producent samoistny ma swą pracownię w osobistem swem pomieszkaniu, wówczas część pomieszkania, niezbędna dla pomieszczenia owej pracowni, powinna być wyjętą przy oszacowaniu intraty z domu lub przy wymiarze podatku domowego.

Czasowa wolność nowych domów od podatku, może być uzasadnioną faktycznymi stosunkami ekonomicznymi i społecznymi, mianowicie przepełnieniem miast i zniszczeniem budynków przez wojnę, nie ma jednakże słusznej racji, gdy staje się trwałym przywilejem, przyznanym właścicielom nowych domów i placów budowlanych. Dlatego słusznie ustawa polska z 22 września 1922 (poz. 786) nie ustanowiła stałych ulg dla nowowznoszonych budowli mieszkalnych i przemysłowych, lecz zwalnia je na lat 15 od państwowych i samorządowych podatków budynkowych i od nieruchomości, o ile będą wykończone w ciągu lat ośmiu, t. j. do jesieni r. 1930. Projekt ustawy o popieraniu budowy domów mieszkalnych w miastach, wniesiony przez rząd w marcu r. 1925 w sejmie przyznaje nowym domom mieszkalnym nadto na lat 10 zwolnienie dochodu od podatku dochodowego i inne ulgi. Zupełnie inne znaczenie mają czasowe uwolnienia i ulgi podatkowe, przyznawane domom wybudowanym dla robotników. Wolność takich domów nie jest wcale przywilejem podatkowym właścicieli domów, lecz zachętą dla gmin, zakładów dobroczynnych, stowarzyszeń i przedsiębiorców, aby dla własnych swych robotników postarały się o zdrowe i tanie pomieszkania. Ulgi podobne są ze względów społecznych tem więcej uzasadnione, że podatek czyn-

szowy bywa zwykle przerzucany na najmujących, którymi są w tym wypadku niezamożni robotnicy, obarczeni nieraz liczną rodziną.

Podatek domowy nie powinien dotykać takich budynków publicznych, które służą wyłącznie publicznym celom i nie dają państwu, a względnie samorządowi, żadnej intraty. Z natury rzeczy nie nadają się do opodatkowania także domy, poświęcone służbie Bożej, dopóki służą swemu przeznaczeniu. Jeśliby jednak budynki publiczne i domy modlitwy służyły dla celów zarobkowych, wówczas należałoby je w myśl ogólnych zasad dotknąć podatkiem domowym, a względnie przemysłowym, łącznie z całem przedsiębiorstwem.

b) PODATEK DOMOWY CZYNSZOWY.

Podatkiem domowym czynszowym nazywamy podatek domowy, nałożony na domy wedle ich rzeczywistej lub przeciętnej intraty czynszowej. Podatek czynszowy może być logicznie nałożony tylko na takie domy, które rzeczywiście za czynszem są wynajęte lub przynajmniej mogą być wynajęte. W miastach, w których gromadzą się liczne warstwy, nie mające własnego pomieszkania, można dotknąć podatkiem czynszowym wszystkie domy, nietylko faktycznie wynajęte, ale też zamieszkałe przez samego właściciela. Właściciel bowiem, mieszkający w domu własnym, mógłby w takiem mieście dom swój wynająć i otrzymać odpowiedni czynsz najmu za swe mieszkanie; używając swego domu osobiście, zrzeka się możności uzyskania zeń odpowiedniej intraty, za to zaś zaoszczędza sobie wydatek na pomieszkanie w obcym domu. Podstawą wymiaru podatku czynszowego jest w tym wypadku czynsz, jaki w danych stosunkach za pomieszkanie własne otrzymać można.

Domy niewynajęte w takich miejscowościach, w których niemożna liczyć na łatwe wynajęcie pomieszkania, mianowicie na wsi i w miasteczkach, nie powinny płacić podatku czynszowego z powodu braku racjonalnej podstawy dla wymiaru tego podatku. Podstawą taką nie mogą być faktyczne czynsze pobierane z wynajęcia tego lub owego domu, ponieważ wobec nieznacznego popytu nie jest prawdopodobne, ani nawet możliwe, aby także inne domy mogły być na takich samych warunkach wynajęte. Również

nie może być podstawą wymiaru oszacowana użyteczność pomieszkania dla samego właściciela, ponieważ podatek oparty na użyteczności osobistej nie byłby podatkiem domowym od intraty, lecz konsumcyjnym.

Podatek domowy czynszowy może być urządzony jako podatek katastralny od oszacowanej przeciętnej czystej intraty czynszowej lub też jako niezupełny podatek dochodowy od rzeczywistej intraty czystej.

Jako podatek katastralny opiera się podatek czynszowy na oszacowaniu prawdopodobnych czynszów w przyszłości w dłuższym okresie czasu, podobnie jak podatek gruntowy. Podstawą oszacowania czynszów są przedewszystkiem czynsze rzeczywiste, pobierane średnio w dłuższym okresie minionym. Takim podatkiem jest podatek domowy w Prusiech, nałożony na przeciętną wartość użytkową domów, obliczoną w miastach i w takich miejscowościach, w których przeważna liczba domów jest wynajmowaną, wedle średniej wysokości czynszów w ostatnich latach dziesięciu, w innych miejscowościach zaś oszacowaną na podstawie oznak zewnętrznych. mianowicie wielkości, sposobu budowy i przynależności domów. Także we Francji wydzielono w r. 1890 podatek od „własności zabudowanej" od podatku gruntowego. Podstawą wymiaru podatku budynkowego jest wartość czynszowa domów mieszkalnych i budynków przemysłowych, oszacowana wedle przeciętnej dziesięcioletniej wysokości. Na koszta utrzymania potrąca się 25% od wartości czynszowej domów mieszkalnych, a 40% od wartości czynszowej fabryk i innych lokali gospodarczych. Stopa podatkowa wynosi 10% z ulgami dla domów nowych i tanich pomieszkań. Podatkowi temu nie podlegają budynki wiejskie, opłacające jako przynależność gruntu tylko podatek gruntowy. Ustawą z 22 marca 1924 postanowiono przeprowadzić rewizję oszacowania budynków na podstawie wartości czynszowej i ustalić ten podatek od r. 1926. We Włoszech jest także w toku reforma podatku domowego. Dekretem z 30 grudnia 1923 zarządzono rewizję oszacowania przychodów z budynków i obniżono od 1. 1925 stopę podatku z 27.7% na 16%. Dodatki samorządowe do podatku domowego we Włoszech przynoszą dwukrotnie więcej od sumy podatku państwowego.

Jako podatek przejściowy do podatku dochodowego, był urządzony podatek czynszowy w Austrji i utrzymał się w Czecho-Słowacji. Tutaj co dwa lata wymierza się podatek od czynszu, zbadanego za dwa ostatnie lata na podstawie fasji podatników, potwierdzonej przez najmujących. Intratę czystą oblicza się średnio za dwa lata, a tytułem kosztów utrzymania i amortyzacji domów potrąca się od czynszu surowego pewien stały procent.

Podatek czynszowy austrjacki zbliża się do pojęcia niezupełnego podatku dochodowego, ale nie zlewa się z nim z tego powodu, ponieważ nie uwzględnia odsetek od długów hipotecznych i innych ciężarów i przyjmuje zamiast rzeczywistej kwoty kosztów utrzymania domu, pewną część czynszu. W Saksonji zniesiono w r. 1878 z powodu zaprowadzenia podatku ogólnego dochodowego odrebny podatek domowy i wcielono „wynajmowanie budynków lub używanie ich na własne mieszkanie“ jako źródła dochodów do podatku dochodowego. Ogólny podatek dochodowy angielski uzupełniał dotychczas w W. Brytanji bez Irlandji podatek „od zamieszkałych domów“, będący kombinacja podatku od intrat i konsumcyjnego: podatek ten płacił mieszkaniec domu, zaś przy domach wynajętych częściowo, sam właściciel. Z powodu uwolnienia od podatku domów, nie mających rocznej intraty 20 Ł., była nim faktycznie w Anglji tylko piąta część domów opodatkowaną. Podatek ten został zniesiony począwszy od roku budżetowego 1924/5. Natomiast utrzymał się w Prusiech, gdzie przynosi (1925) niespełna 500 miljonów marek dochodu, niemniej we Włoszech (180 miljonów lirów), w Czechosłowacji, a od r. 1924 istnieje także w Polsce jako podatek od intraty surowej z domów.

Podatek czynszowy jako niezupełny dochodowy od rzeczywistej czystej intraty zasługuje na pierwszeństwo przed podatkiem katastralnym od intraty przeciętnej. O dochodach właściciela domu i jego sile podatkowej nie stanowią bowiem minione stosunki i dawne dochody przeciętne, lecz nowe stosunki ekonomiczne i dochody rzeczywiste. Szczególnie w miastach większych następują z powodu szybkiego wzrostu ludności i renty domowej często w krótkim okresie czasu bardzo znaczne zmiany w stosunkach czynszowych, których w systemie podatku katastralnego niepodobna uwzględnić. Z drugiej znowu strony słuszność wymaga uwolnienia właściciela od podatku za czas, w którym jego dom lub

pewne części mieszkalne nie są wynajęte i nie dają czynszu. W systemie podatku dochodowego mogą być takie zmiany łatwo uwzględnione i podatek odpisany.

Ważnem jest pytanie, czy w razie zaprowadzenia ogólnego podatku dochodowego ma być podatek domowy czynszowy uchylony. Pytanie to rozstrzygnąć można jedynie w związku z całym systemem podatkowym danego państwa, albowiem podatek domowy jest częścią składową podatków od intrat. W zasadzie wyklucza ogólny podatek dochodowy pozostawienie analogicznych podatków niezupełnych. Wszelako stosunki skarbowe ciał samorządowych w Europie wymagają, aby podatek domowy wraz z podatkiem gruntowym i przemysłowym pozostały nadal jako podatki samorządu.

c) PODATEK DOMOWY KLASOWY.

Podatek domowy klasowy nakładają ustawy na domy wedle pewnych oznak zewnętrznych, mających świadczyć o ich możliwej, często tylko fikcyjnej intracie. Podatek ten nie jest właściwie podatkiem od intrat, lecz klasowym podatkiem katastralnym od majątku lub konsumcyjnym od używania pomieszkania. Tylko formalnie jest związany podatek klasowy w ustawach podatkowych z podatkiem czynszowym, wskutek powolnego historycznego wydzielania się podatków domowych z ogólnego podatku gruntowego, następnie zaś podatków czynszowych z ogólnego podatku domowego jako majątkowego.

Podstawą wymiaru podatku domowego klasowego nie jest ani intrata rzeczywista domu, ani przeciętna, lecz pewne oznaki zewnętrzne, z których wnosić można o rozmaitym stopniu użyteczności i wartości domu. Do takich oznak należy wielkość domu, niekiedy zaś całej zagrody włościańskiej, ilość kominów, pieców, drzwi i okien, obszar zajęty przez dom, ilość izb w domu i t. p. Wszystkie te oznaki są zawsze tylko jednostronną i wątpliwą podstawą oszacowania wartości użytkowej domu i fikcyjnej intraty, a nadto wpływają szkodliwie na sposób budowy domów pod względem bezpieczeństwa od ognia, wygody, hygieny i estetyki w budowie. Z natury rzeczy bowiem podatek, nałożony wedle kominów, pieców, drzwi, okien, obszaru, izb, skłania obywateli do ograniczenia liczby i wielkości tych przedmiotów, które służą za

podstawę wymiaru, chociażby to się działo z ujmą dla bezpieczeństwa, zdrowia, wygody i poczucia piękna.

Z państw europejskich ma dotychczas Danja podatek domowy wymierzony wedle obszaru domu, mianowicie od łokcia kwadratowego każdego piętra. We Francji istniał do r. 1917 obok czynszowego podatku domowego (katastralnego) o procentowej stopie podatkowej, podatek domowy repartycyjny „od drzwi i okien", zaprowadzony w r. 1798 w czasie rewolucji i później kilkakrotnie zmieniony, a utrzymuje się dotychczas jako podstawa dla wymiaru dodatków samorządowych. Nazwa podatku pochodzi ztąd, że podstawą wymiaru są drzwi i okna, wychodzące na zewnątrz, na ulice, dziedzińce i ogrody, wedle taryfy klasowej, ustanowionej w ustawie. Stopa klasowa podatku wzrasta w miastach ludniejszych, jest wyższą od bram wchodowych, dalej od drzwi i okien dwóch pierwszych pięter. Podatek ten był uzupełnieniem francuskiego podatku „mobiliarnego" i dotykał głównie mieszkańców domu. Właściciel domu bowiem zaliczał podatek z góry i rozdzielał go na najmujących pomieszkanie. W praktyce zatem nie jest to podatek od intrat, lecz konsumcyjny od pomieszkania. Przed wojną, do r. 1924 w Małopolsce i na Śląsku Cieszyńskim, a także w Czechosłowacji podatek domowy klasowy spadał na domy mieszkalne, o ile nie podlegały podatkowi czynszowemu. Podstawą wymiaru jest tu ilość izb mieszkalnych, ujęta w taryfie podatku w 16 klasach.

Podatek domowy klasowy jest faktycznie nierozwiniętym podatkiem majątkowym lub konsumcyjnym, albo kombinacją obu. Uzasadnienie swe ma podatek ten o tyle w panującym systemie podatków od intrat, że przedstawia się jako uzupełnienie podatku czynszowego przy domach, które nie są i nie mogą być wynajęte. Jeżeli bowiem od domów pewnych pobiera państwo podatek czynszowy, jako podatek od rzeczywistej lub domniemanej intraty, to konsekwencja wymaga nałożenia podatku także na domy takich właścicieli, którzy korzystając z pomieszkania w domu własnym zaoszczędzają sobie niezbędny wydatek.

Wszelako podstawy wymiaru podatku klasowego są tak chwiejne, że podatek ten tylko przy bardzo umiarkowanej stopie nie obraża zasad sprawiedliwości społecznej. W każdym razie domy, nie zawierające więcej ponad niezbędne minimum pomie-

szkania dla właściciela, powinny być wolne od podatku domowego klasowego, jeżeli wolność minimalnych dochodów także przy podatku czynszowym zostanie przyznaną.

Na szczególne względy podatkowe zasługują chaty włościańskie, mające dla rolnika nie tylko znaczenie osobistego mieszkania, ale zarazem niezbędnego lokalu gospodarczego dla produkcji rolniczej. W Polsce ustawa z 15 czerwca 1923 zniosła od 1 stycznia 1924 podatki domowe klasowe. We Francji domy wiejskie wolne są od podatku budynkowego czynszowego. Przy podatku klasowym powinny być przynajmniej chaty rolników, mające jedną lub dwie niezbędne izby, wolne od podatku domowego.

Ze stanowiska skarbowego podatek domowy klasowy ma w tych krajach, które obok niego mają podatek czynszowy, znaczenie drugorzędne. Podatek czynszowy bowiem wybiera się od rzeczywistych lub przynajmniej przeciętnych intrat czystych, wyższych od intraty fikcyjnej, obciążonej podatkiem klasowym. Nadto rozmiary i wartość użytkowa domów w miastach większych, szybko się rozwijających, są dzisiaj znacznie większe, niż domów i chat w miasteczkach i wsiach. W b. Austrji podatek czynszowy przysparzał skarbowi państwa dziesięć razy tyle dochodu, co podatek domowy klasowy. W Prusiech przed wojną podatek domowy, odstąpiony samorządowi, przynosił koło 35 miljonów marek. Obecnie nakładają niektóre kraje niemieckie na budynki podatek majątkowy od wartości budynków (Wertsteuer) na wzór analogicznego podatku gruntowego.

d) PODATEK DOMOWY W POLSCE.

Polska odziedziczyła po państwach zaborczych i po okupacji niemieckiej i austrjackiej z czasu wojny podatki domowe od nieruchomości miejskich i podymne w b. zaborze rosyjskim, podatek domowy czynszowy i klasowy w b. zaborze austrjackim oraz podatki budynkowe w b. dzielnicy pruskiej, oparte na ustawie pruskiej z r. 1861, a odstąpione od r. 1895 gminom i związkom prowincjonalnym. Wobec istnienia ustawy o ochronie lokatorów, która w miarę spadku marki polskiej obniżyła czynsze mieszkalne do kwot minimalnych, podatki domowe czynszowe i od nieruchomości zostały ustawą z 17 grudnia 1921 narazie odstąpione miastom do r. 1923, poczem zostały zawieszone, ustawą zaś z 15

czerwca 1923 w przedmiocie wyrownania podatków gruntowych tudzież niektórych podatków budynkowych (art. 16) uchylone zostały także podymne i inne podatki budynkowe.

Z chwilą wydania nowej ustawy o ochronie lokatorów z dnia 11 kwietnia 1924, która umożliwia stopniową odbudowę czynszów mieszkalnych do przedwojennej wysokości, starają się zarówno miasta jak państwo czerpać dochody z tego źródła. Na mocy wspomnianej ustawy (art. 25) wyszło rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 (poz. 523) o wymiarze i poborze państwowego podatku od nieruchomości miejskich i od niektórych budynków w gminach wiejskich na rok 1924, na podstawie którego wprowadzono państwowy podatek od nieruchomości w gminach miejskich od domów mieszkalnych wraz z należącemi do nich zabudowaniami gospodarczemi, podwórzami, ogrodami i sadami, oraz od fabryk, teatrów, łaźni i wszelkiego rodzaju budowli i takiż podatek w gminach wiejskich od budynków o charakterze dochodowym lub zarobkowym, nie związanych z produkcją rolną, zarówno od domów mieszkalnych, jak od budowli, przeznaczonych na pomieszczenie zakładów przemysłowych i handlowych. Wolnemi od podatku są prócz budynków państwowych i samorządowych nie przynoszących dochodów i takichże budynków prywatnych kolei żelaznych, niemniej budynków niezamieszkałych i nie użytkowanych, nieruchomości zwolnione od podatków na mocy ustawy z 22 września 1922 o ulgach dla nowo wznoszonych budowli (poz. 786) oraz nieruchomości w gminach miejskich i budynki w gminach wiejskich, gdy komorne lub wartość czynszowa nieruchomości nie przekracza rocznie 25 złotych. Podstawą wymiaru podatku od nieruchomości stanowi czynsz lub pełna wartość czynszowa nieruchomości, a przy nieruchomościach podlegających przepisom ustawy o ochronie lokatorów ogólna suma komornego lub wartości czynszowej ustalona w myśl ustawy o ochronie lokatorów. Jeżeli wartości czynszowej pewnych nieruchomości (fabryk, teatrów, łaźni, willi itp.) nie można ustalić, przyjmuje się wartość czynszową w wysokości 5% od obiegowej wartości takiej nieruchomości. Wymiar i pobór podatku od nieruchomości poruczono w miastach magistratom, w gminach wiejskich wydziałom powiatowym na podstawie urzędowych i własnych aktów wymiaro-

wych, przy pomocy rzeczoznawców i przyznano gminom za te czynności prócz kosztów i opłat egzekucyjnych 5% sum wpłaconych skarbowi państwa z tytułu pobranego podatku oraz kar i odsetek za zwłokę. Stopa podatku na r. 1924 wynosiła 20% całej sumy, stanowiącej podstawę wymiaru (surowego czynszu), zostanie jednak na dalsze lata zniżoną z powodu stopniowej zwyżki czynszów w myśl ustawy o ochronie lokatorów. Komisja sejmowa przedłożyła sejmowi w marcu r. 1925 projekt noweli, zniżającej stopę podatku na rok 1925 na 12%, a w następnych latach stopniowo niżej aż do 7% w r. 1928. Suma czynszów w r. 1928 wedle przewidywań rządu wyniesie 526 miljonów złotych, jako podstawę dla wymiaru tego podatku.

Podatek od nieruchomości w Polsce nie jest podatkiem od intraty czystej, lecz od intraty surowej, teoretycznie mniej doskonałym od podatków katastralnych. Wprawdzie narazie stopa podatku nie jest wygórowana, ale dodatki samorządowe w miastach rosną w przyspieszonem tempie, a także podwyżka stopy państwowej w przyszłości nie jest wykluczoną.

Wedle wykazów urzędowych podatek ten w r. 1924 przyniósł 8,146.000 złotych, z czego 25% przypada na Warszawę, 14% na Łódź, 19% na Małopolskę, 18% na Wielkopolskę i Pomorze.

3) PODATEK PRZEMYSŁOWY.

a) PODATEK PRZEMYSŁOWY JAKO KATASTRALNY.

Podatkiem p r z e m y s ł o w y m, jako katastralnym, nazywamy podatek nałożony na przedsiębiorstwa przemysłowe, handlowe i rękodzielnicze, niekiedy też na zawody wolne, od ich oszacowanej lub tylko domniemanej czystej intraty.

Podatek przemysłowy jako katastralny jest dzisiaj przeżytkiem dawnego systemu podatków przychodowych. W W. Brytanji, Francji, Włoszech, podatek ten został w całości wcielony do systemu podatków dochodowych, ogólnego i częściowych. W niektórych państwach zachował swą odrębność, bądź jako podatek katastralny od oszacowanej lub tylko domniemanej czystej intraty, bądź jako podatek od patentów czyli świadectw przemysłowych i handlowych, bądź jako podatek od wartości kapitału

przedsiębiorstwa i domniemanej rentowności tegoż. W Polsce podatek przemysłowy skombinowano z podatkiem od obrotu.

Obok ogólnego podatku przemysłowego, obejmującego bardzo szeroki zakres, mianowicie górnictwo, rzemiosło, przemysł, handel, kredyt,komunikacje, asekuracje, wszelkie dzierżawy, także rolne, niekiedy też zawody i zajęcia techniczne i wolne, rozwinęły się w niektórych państwach, zwłaszcza w W. Brytanji i Francji, specjalne podatki przemysłowe w formie licencji i podatków licencyjnych, zaliczanych niesłusznie do podatków pośrednich. W W. Brytanji podatki takie opłacają tak przedsiębiorstwa przemysłowe (gorzelnie, browary, fabryki likierów, szynkownie, zakłady zastawnicze), jak zawody wolne (adwokaci, notarjusze). Dochód z licencji państwo odstąpiło samorządowi z wyjątkiem opłat od browarów i gorzelń. Również w Ameryce Północnej rozwinięto wszechstronnie system specjalnych podatków (special taxes) od wszelkich zajęć zarobkowych.[1])

Ogólny podatek przemysłowy, nazwany w Austrji podatkiem zarobkowym (Erwerbsteuer), jako podatek katastralny opiera się na katastrze przemysłowym. Najwcześniej wydzieliły się zeń przedsiębiorstwa, składające swe rachunki publicznie, wykazujące stan swego bilansu, na którym może się oprzeć opodatkowanie bez oszacowania katastralnego. Kataster przemysłowy, obejmujący spis przedsiębiorstw dla celów podatkowych, musi uwzględnić zewnętrzne oznaki domniemanej rentowności przedsiębiorstwa, jakkolwiek oznaki te są często złudne, a w każdym razie niestanowcze. Do takich oznak należy najpierw zaludnienie miejscowości, w której znajduje się przedsiębiorstwo, w tem, często zawodnem przypuszczeniu, że zarobek może być tem większy, im większa i ludniejsza miejscowość, im łatwiejszy odbyt. Przypuszczenie to jest jednostronne, albowiem w miastach ludniejszych większemu popytowi odpowiadać może odpowiednia lub jeszcze znaczniejsza podaż, nadto warunki życia producentów, szczególnie drobnych, są trudniejsze z powodu drożyzny środków żywności i mieszkań, kosztownych lokali gospodarczych i wyższej płacy robotników. Dalszemi oznakami są materjalne znamiona i warunki samego przedsiębior-

[1]) Ob Revenue act of 1916 i 1919.

stwa, mianowicie oszacowana wysokość kapitału zakładowego i obrotowego, rodzaje i jakość części składowych kapitału, maszyn, przyrządów, naczyń, ilość sił roboczych ludzkich, zwierzęcych i mechanicznych, zajętych w przedsiębiorstwie, techniczna kwalifikacja robotników i pracowników, rozległość i wartość użytkowa budynków, ilość przerobionych płodów surowych i wyrobionych produktów i inne znamiona zewnętrzne. Poszczególne przedsiębiorstwa stosownie do zaludnienia danej miejscowości, rodzajów zarobku i rozmaitych znamion zewnętrznych, dzielą się na klasy o licznych dalszych działach i podlegają podatkowi zarobkowemu wedle t a r y f y klasowej, czyli klasyfikacyjnej. Pomocniczym środkiem dla zaliczenia przedsiębiorstwa do danej klasy taryfy, są fasje samych podatników, sprawdzone przez władze podatkowe lub szacunkowe komisje.

Kataster przemysłowy i oparta na nim taryfa klasyfikacyjna podatku są bardzo niedostateczną, często niesprawiedliwą podstawą obliczania opodatkowania przedsiębiorstw. Nie tylko bowiem owe oznaki zewnętrzne nie są wystarczającym kluczem dla wywnioskowania domniemanej intraty, ale nadto zbadanie i sprawdzenie tych niedostatecznych oznak, jak n. p. kapitału zakładowego i obrotowego, nie jest dla władzy podatkowej, a nawet komisji łatwe. Zresztą intrata przedsiębiorstwa, w ten sposób wyśledzona, jest intratą surową, nie czystą. Kataster przemysłowy obejmuje oszacowanie przeważnie tylko surowych domniemanych intrat, nie uwzględnia długów przedsiębiorcy i jego prawdopodobnej intraty czystej. Podatek przemysłowy katastralny zatem jest podatkiem niedoskonałym i nierozwiniętym, a jeśli stopa podatku nie jest umiarkowaną, jest on niezawodnie jednym z najniesprawiedliwszych i najdotkliwszych podatków dla szerokich warstw wytwórczych. Wymogom skarbowym i teorji podatkowej może ten podatek zadość uczynić dopiero wówczas, gdy będzie uposażony w żywioły podatków dochodowych, gdy mianowicie podstawą wymiaru podatku będzie rzeczywista intrata czysta, a kataster przemysłowy pozostanie tylko jednym z pomocniczych środków dla zbadania czystej intraty i sprawdzenia zeznań podatników.

W organizacji podatku przemysłowego ważną jest kwestja uwolnienia od podatku drobnych producentów dla ochrony nie-

zbędnego utrzymania i ich siły wytwórczej. Podatek przemysłowy jako czysty katastralny, może uwzględnić minimum egzystencji tylko w ten sposób, że pewne zajęcia z góry beda wyłączone z katastru przemysłowego, n. p. drobni dzierżawcy gruntów, rzemiosło rodzinne, rękodzielnicy bez pomocników, dzienne szwaczki i praczki, nauczyciele prywatni i t. p.

5) TYPOWE PODATKI PRZEMYSŁOWE.

Typowymi podatkami przemysłowymi, nie wchodzącymi w system podatków dochodowych, są podatki przemysłowe przedwojenne w państwach zaborczych: Rosji, Prusiech i Austrji, odziedziczone przez Polskę, oraz dzisiejsze, powojenne podatki przemysłowe w państwach niemieckich.

Przedwojenne podatki przemysłowe państw zaborczych były reformą dawniejszych podatków katastralnych, dokonaną z końcem XIX. stulecia w kierunku podatków dochodowych i podatków od obrotu. W Prusiech podatek przemysłowy z r. 1891, odstąpiony w r. 1893 związkom komunalnym, dzielił przedsiębiorstwa na cztery klasy wedle wysokości przychodów oraz kapitału zakładowego i obrotowego. Podatek był skontyngentowany i dzielił się na koła podatkowe każdej klasy z osobna w poszczególnych okręgach wymiarowych. Składy wędrowne podlegały osobnemu podatkowi z r. 1880, domokrąstwo ustawie z r. 1876, a w r. 1900 wprowadzono w Prusiech osobny podatek przemysłowy na rzecz gmin od handlu magazynowego, mającego wielkie obroty roczne, jako podatek od obrotu. W Austrji zreformowano dawny podatek zarobkowy katastralny w r. 1896 przy sposobności reformy podatków bezpośrednich, wprowadzając dwa podatki zarobkowe: ogólny zarobkowy, skontyngentowany podobnie jak pruski i rozdzielony na koła podatników w czterech klasach i w poszczególnych okręgach, powiatach i wiekszych miastach, oraz podatek zarobkowy od przedsiębiorstw, obowiazanych do publicznego składania rachunków. Wymiaru podatku zarobkowego ogólnego dokonywały komisje szacunkowe na podstawie średniej oszacowanej rentowności przedsiębiorstw i zajęć w granicach przydzielonego im kontyngentu, wymiar zaś podatku od przedsiębiorstw składa-

jących swe rachunki publicznie powierzono władzom skarbowym wedle stopy procentowej oznaczonej w ustawie od bilansowych zysków. W obu rodzajach podatku zarobkowego podatnicy mieli obowiązek zeznania fasji na okoliczności w ustawie określone. Nie był objęty kontyngentem podatek zarobkowy od przemysłu i handlu wędrownego, od domokrążców i widowisk. Podatek ten utrzymał się dotychczas w Czechosłowacji, która na r. 1925 z obu rodzajów podatku zarobkowego preliminuje niespełna 500 miljonów koron czeskich czyli około 77 miljonów złotych. Austrja zreformowała ogólny podatek zarobkowy w r. 1924 na częściowy podatek dochodowy. W Rosji zreformowano podatek przemysłowy w r. 1898, zachowując dawniejszy podział podatku na zasadniczy od świadectw przemysłowych i handlowych, obciążający przedsiębiorstwo osób fizycznych i prawnych w stosunku do wielkości przedsiębiorstwa i przychodów, oraz dodatkowy. Zasadniczy podatek przemysłowy opłacały przez wykupienie świadectw (patentów) przedsiebiorstwa przemysłowe, handlowe i zajęcia przemysłowe. Podatek dodatkowy dzielił się na podatek od przedsiębiorstw obowiązanych do składania sprawozdań publicznych i na podatek od innych przedsiębiorstw. Pierwszy był podatkiem procentowym od kapitału zakładowego (0.5%) przedsiębiorstwa i procentowym progresywnym od zysku, jeżeli zysk przewyższał 5% kapitału zakładowego. Drugi był nałożony nie tylko na inne przedsiębiorstwa przemysłowe i handlowe, ale także na wolne zajęcia zawodowe, podobnie jak austrjacki ogólny podatek zarobkowy. Podatek ten był skontyngentowany i repartycyjny na podstawie szacunku komisji miejscowych średniej rentowności obrotu, opartego w pierwszym rzędzie na zeznaniach samych podatników.

Powyższe typowe podatki przemysłowe miały jasną tendencję przeobrażenia się częścią w podatki dochodowe od rzeczywistych zysków przedsiębiorstwa, częścią w podatki od obrotu towarów i usług przedsiębiorstwa. Rozwój w obu tych kierunkach dokonał się po wojnie światowej pod naciskiem zwiększonych wydatków państwowych.

Odmienny kierunek obrało ustawodawstwo powojenne w państwach niemieckich z powodu przyznania podatków dochodowych i od obrotu skarbowi Rzeszy niemieckiej. Poszczególne państwa

powracają tu do podatku przemysłowego wedle przedwojennej modły pruskiej. Tak n. p. saski podatek przemysłowy z 19 lipca 1923 r. opiera się częścią na oprocentowaniu kapitału zakładowego i obrotowego przedsiębiorstwa wedle stopy procentowej ½% wartości, częścia na oprocentowaniu progresyjnem rentowności od ½% do 2%, przy dopuszczeniu wysokich dodatków gminnych. Podobnie podatek przemysłowy w Bawarji z 27 lipca 1921 rozróżnia podatek od wartości kapitału i od przychodu (Betriebskapitalsanlage i Ertragsanlage) i do obu tych części stosuje stopę progresyjną (0.75 pro mille do 1% pro mille od kapitału i 0.25% do 1.55% od przychodu).

c) PODATEK PRZEMYSŁOWY W POLSCE.

Celem unifikacji odziedziczonych podatków przemysłowych w poszczególnych częściach Rzeczypospolitej ustawodawstwo polskie przyjęło za podstawę ustawodawstwo rosyjskie dla całego państwa i na niem oparła się ustawa o podatku przemysłowym z dnia 17 grudnia 1921, ogłoszona w pełnem brzmieniu rozporz. ministra skarbu z dnia 17 stycznia 1922 (poz. 140). Ustawa ta nie zadowolniła sfer przemysłowych i handlowych i niebawem wyszła ustawa nowa o państwowym podatku przemysłowym z dnia 14 maja 1923 (poz. 412), obecnie obowiązująca z pewnemi zmianami. Ustawa ta przyjęła z dawniejszej ustawy podatek od świadectw przemysłowych i handlowych, opłacany przez wszelkie przedsiębiorstwa z wyjątkiem samodzielnych wolnych zajęć zawodowych (lekarzy, adwokatów, artystów, techników itp.) wedle taryfy klasowej, dzielącej przedsiębiorstwa handlowe, komunikacyjne i przemysłowe na rozmaite działy i kategorje wedle ich wielkości: poza tym podatkiem „od patentów“ ustawa przyjęła za podstawę do obliczania podatku przemysłowego dla wszystkich przedsiebiorstw i zajęć (z wyjątkiem handlu wędrownego, jarmarcznego, ajentów podróżujących i wydawnictw pism perjodycznych) o b r ó t osiągnięty przez przedsiębiorstwo lub zajęcie w każdem półroczu, a dla przedsiębiorstw większych (handlowych pierwszych dwóch kategorji i przemysłowych pierwszych pięciu kategorji) w każdym miesiącu roku podatkowego. W ten sposób podatek przemysłowy w Polsce przeistoczył się przeważnie w podatek od obrotu i nabrał doniosłego znaczenia dla skar-

bu, albowiem w r. 1924 przyniósł skarbowi 177 miljonów złotych, gdy ogólny podatek dochodowy przyniósł tylko 40 miljonów, podatek gruntowy 48 miljonów, od nieruchomości 8, od kapitałów i rent zaledwie 2 miljony złotych. Podatek od świadectw przemysłowych zajmuje w ogólnej sumie przychodu podatku przemysłowego miejsce drugorzędne.

Pozostawiając bliższe omówienie podatku od obrotu i projektowanej reformy tego podatku do następnego działu, zaznaczyć musimy, że podatek przemysłowy od patentów jest formą przestarzałą i tak, jak w innych państwach, powinien uledz reformie w duchu podatków dochodowych. Jest to podatek nierówny, a tem samem niesprawiedliwy, krępuje pracę i możność zarobku, albowiem świadectwa przemysłowe tudzież karty rejestracyjne muszą być wykupywane z góry w pełnej kwocie za cały przyszły rok podatkowy w miesiącach listopadzie i grudniu (art. 30). Państwo nie powinno utrudniać i tamować przedsiębiorczości, lecz ma przeciwnie obowiązek ją ułatwiać. W każdym razie samodzielni pracownicy nie mający kapitałów i nie zatrudniający najemnych robotników, rzemieślnicy, dorożkarze, rybacy, garncarze, koszykarze itp. powinni być wolni od obowiązku wykupywania patentów, podobnie jak przemysł ludowy, wykonywany ubocznie z pomocą własnej rodziny, który w ustawie z r. 1923 o podatku przemysłowym był już uwzględniony. W projekcie noweli do podatku przemysłowego, wniesionym w marcu r. 1925 do Sejmu, rząd zgadza się na uwolnienie od podatku pracowni i zajęć rzemieślniczych i t. p., o ile są prowadzone przez właścicieli bez żadnej pomocy poza członkami rodziny.

Od państwowego podatku przemysłowego są zwolnione przedsiębiorstwa państwowe, przedsiębiorstwa samorządowe użyteczności publicznej prowadzone w własnym zarządzie i na własny rachunek, kasy pomocy pracowników publicznych i prywatnych, związki mające na celu dostarczanie odpowiedzialnych pracowników, zakłady naukowe publiczne i prywatne, zakłady wychowawcze, poprawcze, bibljoteki, muzea, wystawy, warsztaty szkolne, boiska, ślizgawki przeznaczone wyłącznie dla członków stowarzyszeń, teatry państwowe i komunalne we własnym zarzadzie, takież przedsiębiorstwa i widowiska utrzymywane dla celów kulturalnych i filantropijnych.

Do podatku przemysłowego mogą związki komunalne nakładać dodatki samorządowe do wysokości w ustawie oznaczonej. Wedle ustawy z r. 1923 dodatki do ceny świadectw przemysłowych mogą wynosić najwyżej 25% tej ceny, wedle projektu noweli 30%, do podatku od obrotu wedle ustawy do 0.5% sumy obrotu, wedle projektu noweli do ¼ części tego podatku. Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 kwietnia 1924 r., wydanem na zasadzie ustawy z 11 stycznia 1924 o naprawie skarbu państwa i reformie walutowej ceny świadectw przemysłowych zostały znacznie podwyższone z tem zastrzeżeniem, że dodatki samorządowe mają być nadal wymierzane na podstawie stawek dawniejszych z r. 1923.

Ustawą z 9 lipca 1924 moc obowiązująca ustawy o podatku przemysłowym została rozszerzona na górnośląską część województwa śląskiego z tą zmianą, że związkom samorządowym przyznano dodatki do ceny świadectw przemysłowych i kart rejestracyjnych na oddzielne składy utrzymywane przez przedsiębiorstwa przemysłowe i handlowe do wysokości 50%. Izbom handlowym i przemysłowym oraz Izbom rzemieślniczym wolno nakładać na te ceny dodatki do wysokości 15% tak na Górnym Śląsku, jak na całym obszarze państwowym. Wedle projektu noweli miałaby być ta granica zniżoną do 10%.

W budżecie sejmowym województwa śląskiego na r. 1924 (ustawa skarbowa z 22 lipca 1924) przewidywano dochód z podatku przemysłowego od świadectw przemysłowych w kwocie 5.8 miljonów, od obrotu w kwocie 15 miljonów złotych.

4) PODATEK OD PRZYCHODÓW Z KAPITAŁÓW.

Podatek od przychodów z kapitałów obciąża surowe przychody z wierzytelności pieniężnych, papierów wartościowych i innych uprawnień, niezależnie od rzeczywistego dochodu wierzycieli z tych źródeł.

Podatek ten różni się od podatków dochodowych tem, że obciąża przychód u źródła, zazwyczaj u dłużnika, obowiązanego do wypłaty odsetek, dywidend, rent i wskutek tego nie liczy się z siłą podatkową podatnika, będącego uprawnionym wierzycielem, ani też z wysokością jego czystego dochodu z tego źródła. Miał ten podatek historyczne uzasadnienie w dążeniu do opodatko-

wania kapitałów ruchomych na równi z ziemią i budynkami. W miarę wzrostu kapitałów pieniężnych w XIX. stuleciu i powstawania coraz szerszej warstwy kapitalistów i rentierów sprawiedliwość społeczna i interes skarbu publicznego domagały się pociągnięcia tej warstwy do ponoszenia ciężarów podatkowych na równi z innymi. Jakoż od połowy XIX. stulecia mnożyły się ustawy, rozszerzające powinności podatkowe także na wierzytelności i inne ruchome kapitały.

Ustawa austrjacka o podatku dochodowym z r. 1849 powołała także wierzytelności hipoteczne oprocentowane do opłacania podatku. Ustawa francuska z 29 czerwca 1872 wprowadziła podatek od dochodu z „wartości ruchomych", jako ekwiwalent podatku gruntowego; podatek ten, zreformowany w najnowszem ustawodawstwie z r. 1917 i 1920, otrzymał częściowo charakter podatku dochodowego, o czem mówiliśmy w dziale tego podatku, częściowo jednak zachował cechy podatku przychodowego i w budżecie ma miejsce odrębne obok podatków dochodowych (revenu des valeurs mobilières). W r. 1924 podatek ten przyniósł skarbowi państwa 1.683 miljonów franków obok 5.464 miljonów, jakie wpłynęły z podatków dochodowych. W W. Brytanji ogólny podatek dochodowy obejmuje także ten podatek. Szereg państw niemieckich w drugiej połowie XIX. stulecia wprowadził u siebie podatek od renty z kapitału.[1])

Charakter tego podatku zmienił się w okresie wprowadzania ogólnych podatków dochodowych. Skoro bowiem ogólny podatek dochodowy dotyka dochód z wszystkich źródeł, osobne podatki przychodowe, o ile się ostały, nabrały cechy silniejszego opodatkowania dochodów t. zw. fundowanych w porównaniu z dochodami z pracy. Ta podstawa teoretyczna podatków przychodowych upada jednak, jeżeli podatek dochodowy stosuje wyższą stopę do dochodów fundowanych, albo jeżeli obok ogólnego podatku dochodowego istnieje osobny podatek dodatkowy (surtax), obciążający silną progresyjną stopą dochody fundowane. W tych wypadkach podatek przychodowy od kapitałów traci rację teoretyczną, tak samo jak inne podatki przychodowe, a utrzymuje się częścią ze względów fiskalnych, częścią zaś ze względów socjalno-poli-

[1]) Ob J Popitz: Kapitalrentensteuer w Handwort der Staatsw. 4 wyd t V

tycznych, jako żywy dowód opodatkowania warstwy kapitalistów. W dzisiejszym systemie gospodarstwa kredytowego posiadaczami drobnych kapitałów pieniężnych, wkładek oszczędności, papierów wartościowych, wierzytelności hipotecznych, rent, bywają także ludzie niezamożni, niezdolni do pracy, wdowy i sieroty, niemniej zakłady dobroczynne i naukowe, dla nich więc powinny być zapewnione zwolnienia i ulgi podatkowe, czyniące wyłom w zasadzie podatków przychodowych.

Wymiar podatku przychodowego od kapitału następuje bądź na podstawie osobistego zeznania czyli deklaracji uprawnionego, bądź metodą angielską, stosowaną w podatku dochodowym, przez potrącenie podatku ze strony instytucji i osoby obowiązanej, przy wypłacie kuponów, dywidend, odsetek, renty. W pierwszym wypadku mogą być uwzględnione stosunki osobiste podatnika (minimum egzystencji, stopa progresyjna), w drugim wypadku jest to możliwe dopiero po zapłaceniu podatku przez wykazanie tych stosunków i uzyskanie zwrotu nadpłaconych kwot lub zaliczenie ich na poczet podatku dochodowego lub innych należności podatkowych.

O ile osobne podatki przychodowe od kapitału ostały się lub po wojnie światowej zostały wprowadzone, istnieje powszechna tendencja wyposażenia ich w pewne cechy podatków osobistych. W Austrji przy sposobności reformy podatków osobistych bezpośrednich w r. 1896 wprowadzono osobny podatek od renty uwzględniający minimum egzystencji podatników, o ile podatek opiera się na ich deklaracji. Podatek ten w r. 1916 w czasie wojny podwojono, w r. 1919 i 1920 tak w Austrji dzisiejszej, jak w Czechosłowacji podwyższono na 200% dla odsetek z rachunków bieżących i wkładek bankowych. W Szwajcarji ustawą związkową z 25 czerwca 1921 wprowadzono podatek stemplowy na kupony i dywidendy. W Niemczech ustawami z r. 1919—1924 przelano na Rzeszę prawo nakładania podatku dochodowego i obciążania przychodów z kapitału ze względu na to, że ujęcie przychodów z kapitałów jest możliwe tylko na obszarze całego państwa. W r. 1920 (29 maja) uchwalono osobny podatek od przychodów z kapitału (Kapitalertragssteuer) o stopie procentowej jednolitej (10%).

W W. Brytanji, Ameryce Północnej, Włoszech, Rumunji, Jugosławji, Danji, Belgji, Grecji, częściowo też we Francji, podatki od przychodów z kapitału mieszczą się w ustroju podatków częściowych dochodowych.

W Polsce ustawą z 16 lipca 1920 (poz. 517) wprowadzono podatek „od kapitałów i rent“ nałożony w pierwszym rzędzie (art. 1) na kapitały zabezpieczone hipotecznie „bez względu na to, czy kapitały przynoszą dochód lub nie“, na skapitalizowane wartości rent zabezpieczonych na nieruchomościach i innych powtarzających się świadczeń pieniężnych. W okresie gwałtownego spadku marki polskiej i dewaluacji wierzytelności pieniężnych zawieszono ustawą z dnia 1 maja 1923 (poz. 376) z dniem 1 stycznia 1923 wymiar i pobór podatku od kapitałów i rent na zasadzie art. 1 ustawy z r. 1920, oraz od wszelkich wierzytelności hipotecznie zabezpieczonych. Natomiast zostały utrzymane dalsze postanowienia ustawy z 1. 1920, nakładające (w art. 2) podatek na przychody z papierów wartościowych publicznych i prywatnych, z wkładów na rachunek bieżący i z innych wkładów procentowych, z pożyczonych kapitałów pieniężnych, z procentów brutto w kopalniach, z specjalnych rachunków bieżących, zabezpieczonych papierami wartościowymi lub w inny sposób. Podatek ten wynosi z reguły 10% od przychodów, 20% w kontraktach wydobywania ropy naftowej lub gazu ziemnego i 0.540% rocznie od specjalnych rachunków bieżących (on'callowych). Podatek od przychodów z papierów procentowych pobiera się przez potrącenie sumy podatku przy wypłacie procentów i wygranych. Podatek od przychodów z wkładów na rachunek bieżący i z innych wkładów procentowych wpłacają do kas skarbowych na rachunek deponentów instytucje kredytowe w ciągu 14 dni po dniu zamknięcia perjodycznych rachunków tych wkładów. Dla obliczenia podatku specjalne rachunki bieżące mają być zamykane w terminie najwyżej dwumiesięcznym (rozporz. Prezydenta Rzeczyp. z dnia 29 stycznia 1924 poz. 94). Podatek od przychodów z kapitałów pożyczonych instytucje pobierają od właścicieli tych kapitałów i wpłacają do kas skarbowych w ciągu dni 14 po upływie roku sprawozdawczego.

Wskutek dewaluacji marki polskiej papiery wartościowe i wierzytelności pieniężne w Polsce przynoszą nieznaczne przy-

chody. Z tego powodu podatek od kapitałów i rent w budżecie państwowym podrzędną odgrywa rolę. W r. 1924 przychód z tego źródła wynosił zaledwie 2,357.000 złotych. Dzięki regulacji waluty, waloryzacji częściowej papierów i wierzytelności i wzrostowi wkładów bankowych spodziewać się można wzrostu dochodów z tego podatku w przyszłości.

V. SYSTEM PODATKÓW OD OBROTU.

Podatkami od obrotu nazywamy podatki, nałożone na odpłatny obrót towarów, pieniędzy i nieruchomości oraz usług osobistych i rzeczowych.

Podatki od obrotu zajmują w skarbowości odrębne miejsce, ponieważ różnią się zasadniczo od innych podatków. Nie są one podatkami dochodowymi ani przychodowymi, ponieważ nie spadają bezpośrednio ani na dochody, ani na przychody, ani nie mają określonej intencji ich obciążenia. Nie są podatkami majątkowymi, ponieważ nie są nakładane na pewne osoby, nie uwzględniają stosunków majątkowych, lecz opierają się na systemie gospodarstwa obrotowego, wymiany pieniężnej i kredytowej, panującej w rozwiniętem życiu gospodarczem. Różnią się także od podatków konsumcyjnych, jakkolwiek sposobem wybierania są do nich zbliżone, ponieważ są nakładane na obrót bez względu na to, czy przedmioty nadają się do konsumcji i używania osobistego lub nie, oraz bez intencji obciążenia niemi konsumentów.

Podatki od obrotu znane były już światu starożytnemu w czasach rozwiniętej wymiany pieniężnej. Wystarczy tu przypomnieć podatek procentowy od ceny sprzedażnej towarów (centesima rerum venalium) w czasach cesarstwa rzymskiego.[1]) W średnich wiekach w okresie rozluźnienia się państwowości i stężenia życia gospodarczego w systemie feudalnym wychodzą na jaw niektóre podatki od obrotu w innej postaci, mianowicie w formie opłaty za pozwolenie dokonania pewnych zmian własności, naruszających stan istniejący. Mianowicie własność ziemi i prawa jej posiadania i użytkowania, n. p. w formie dzierżawy, były prawami dziedzicznemi tak samo, jak obowiązki wierności

[1]) Por. wyżej, str. 38.

osobistej i świadczeń rzeczowych ze strony posiadacza. Dlatego za pozwolenie sprzedaży ziemi i zmiany właściciela nałożono na rzecz panującego opłaty, a domagano się takich opłat także od dziedziców. Powstały więc wszędzie na zachodzie opłaty od przeniesienia własności nieruchomej, będące w ówczesnym ustroju politycznym rzeczywistemi opłatami za pozwolenie sprzedaży lub dziedziczenia nieruchomości. Opłaty takie istniały także w średniowiecznej Polsce i na Litwie. Jeszcze w statucie litewskim ogłoszonym przez Zygmunta I. postanawiał art. 15, że „ktokolwiek ma dawne nadania, nabycia lub sukcesje, może trzecią część swego majątku przedać za pozwoleniem panujacego lub urzędników, którzy od pozwolenia brać więcej nie mają, jak za każdego człowieka dwa grosze, od ziemi, na której sieje się dziesięć beczek[1]) jeden grosz, od sianożęci dziesięciu wozów siana, grosz jeden. Dobra zaś od żyjącego króla nadane, nie mogą być przedane, jak za wyraźnem pozwoleniem panującego. Przedaż większej części, jak trzeciej, nie jest ważna". Ta opłata, nieco później przypustne zwana, trwała do daty drugiego statutu z r. 1564, Zygmunt August bowiem i wszyscy wojewodowie i starostowie zrzekli się takich dochodów, a sejm brzeski r. 1566 zupełną dał wolność rzadzenia swoim majątkiem, nie zastrzegając trzecizny.

Ze zmianą ustroju politycznego i nastaniem swobody rozporządzania majątkiem średniowieczne opłaty od przeniesienia nieruchomości między żyjącymi i w wypadkach śmierci straciły charakter opłat za usługi władzy państwowej, a przybrały charakter podatków, niezależnych od tych usług, o ile się nadal ostały. Pomimo to zachowały one w skarbowości formę i nazwę opłat aż do naszych czasów. Także podatki spadkowe, będace faktycznie podatkami majątkowymi od nabycia spadku, połączone są dotychczas z owemi opłatami, a raczej podatkami od obrotu. Z rozwojem wymiany pieniężnej i czynności kredytowych, zwłaszcza w XIX. stuleciu, uzupełniano podatki od obrotu nieruchomości analogicznymi podatkami od dzierżaw i najmu, od interesów kredytowych (skryptów dłużnych, weksli), od obrotu papierów giełdowych (podatek giełdowy), stale pod formą opłat, wybiera-

[1]) Około 32 morgow; ob. Czacki: „O litewskich i polskich prawach", I str 203 i n

nych zazwyczaj w formie stempla. W ten sposób podatki od obrotu zostały w skarbowości i w literaturze ściśle złączone z systemem opłat za usługi i świadczenia władz i zakładów publicznych. W literaturze skarbowej nazwał te podatki L. Stein podatkami od obiegu (Verkehrssteuern) i odtąd nazwa ta ustaliła się w nauce skarbowości, w praktyce skarbowej jednak dopiero w najnowszym czasie zdobyła sobie ta nazwa prawo obywatelstwa, wskutek powstania pod naciskiem potrzeb skarbowych całego systemu podatków od obrotu o doniosłem znaczeniu dla skarbu publicznego.

Pobudkę do stworzenia takiego systemu dała już w XIX. stuleciu Francja przez rozszerzenie opłat stemplowych z czasów rewolucji na wszelkie akty cywilne, sądowe i pozasądowe, oraz na ustne oświadczenia co do zmian własności ruchomej i nieruchomej i przez postanowienie, że akty takie dla swej ważności muszą być rejestrowane czyli wpisane do rejestru urzędowego. W ten sposób podatki od zarejestrowania dokumentów (droit d'enregistrement) zachowały formę i pozory opłat, faktycznie jednak formalności te wprowadzono dla celów podatkowych. Opłaty te mieszczą znaczną część niewątpliwych podatków, a nabrały dla skarbu państwowego pierwszorzędnego znaczenia, przynosząc mu corocznie wzrastające przychody. W r. 1924 z tego źródła wpłynęło 4.606 miljonów franków, gdy wszystkie podatki dochodowe dały 5.464 miljonów, inne zaś opłaty stemplowe 895 miljonów franków. Skarb francuski nie poprzestał na tem obfitem źródle swoich dochodów, lecz obok reformy i podwyższenia tych opłat, wprowadził ustawą z 31 grudnia 1917 nowy ogólny podatek od obrotu, nazwany pierwotnie podatkiem od wypłat (taxe sur les paiements), zreformowany następnie ustawą z 25 czerwca 1920 i nazwany podatkiem od wartości transakcji (taxe sur le chiffre d'affaires). Za tym przykładem poszedł szereg państw, znajdujących się w trudnościach finansowych i w ten sposób ogólny podatek od obrotu stał się nowym ważnym członem skarbowości powojennej, przyczem utrzymały się dawniejsze specjalne podatki od obrotu pod formą opłat skarbowych. Obecnie więc po wojnie światowej możemy mówić o systemie podatków od obrotu, opartym na podatku ogólnym i uzupełnionym podatkami poszczególnymi. Podatki od

obrotu nie obejmują obrotu zagranicznego, podlegającego systemowi ceł i są odrębne od podatków konsumcyjnych, chociaż te podatki są niekiedy pobierane w formie podobnej, n. p. akcyzy miejskiej.

Ze stanowiska zasad nauki skarbowości podatki od obrotu nie są usprawiedliwione, ponieważ nie uwzględniają ani zasad etycznych, ani gospodarczo-społecznych. Przemawia za niemi jedynie interes skarbu i wiążący się z nim interes państwa utrzymania w ciężkich warunkach gospodarczych i politycznych równowagi budżetu i ochronienia narodu przed zgubnemi następstwami pogorszenia waluty i osłabienia siły politycznej państwa. O ile więc są one koniecznym warunkiem utrzymania równowagi w skarbowości i siły państwowej, o tyle muszą być traktowane pod politycznym kątem widzenia „salus reipublicae suprema lex“ tak samo, jak inne nieracjonalne podatki, n. p. podatki konsumcyjne od środków żywności lub nadzwyczajne podatki majątkowe. Próby teoretycznego uzasadnienia tych podatków zyskami, jakie obrót daje, nie są szczęśliwe, ponieważ wymiana towarów i usług przychodzi wprawdzie do skutku w interesie obojga stron, ale podatek od obrotu spada zazwyczaj na stronę ekonomicznie słabszą, znajdującą się nieraz w przymusowem położeniu zawarcia interesu. Podatki n. p. od weksli opłaca dłużnik, starający się o pożyczkę, podatek od obrotu surowców, narzędzi i maszyn ponosi zazwyczaj producent przy nabyciu tych środków produkcji, jako nowy koszt produkcji, który będzie się dopiero starał odbić w przyszłości w cenie towarów, podatek od kontraktów kupna, dzierżawy, najmu, spada bądź na właściciela bądź na kupującego dzierżawcę i najmującego, albo na obu, stosownie do tego kto przy zawarciu interesu jest silniejszym, bardziej niezależnym ekonomicznie lub tylko zręczniejszym. O niewątpliwych zyskach i przyroście majątkowym można mówić przy spadkach, darowiznach i wygranych, ale podatki takie nie są właściwymi podatkami od obrotu, bo nie ma tu dwóch stron, dokonujących wymiany, lecz tylko jedna strona obdarowana, dziedzicząca lub wygrywająca, podatki te więc należy wydzielić z systemu podatków od obrotu i umieścić je w systemie podatków majątkowych

Podatki od obrotu zależnie od konjunktury rynkowej i siły ekonomicznej stron spadają na ceny towarów i usług, na przy-

chody jednych i wydatki drugich, na produkcję i na konsumcję, podnosząc poziom cen i drożyzny, zmuszając społeczeństwo do intenzywniejszej pracy i oszczędności, do zwiększenia dochodu społecznego celem sprostania nowym potrzebom i wydatkom. Niektóre podatki od obrotu działają analogicznie, jak podatki konsumcyjne, t. j. spadają w cenie towarów na konsumentów, gdy obciążają obrót środków żywności, zwłaszcza niezbędnych do życia. Takie podatki powinny być uchylone, gdyż działają tak samo, jak podwyższenie stopy podatków konsumcyjnych. Również interesy produkcji narodowej powinny być w systemie podatków od obrotu chronione przez uwolnienie od podatku obrotu niezbędnych materjałów i narzędzi, n. p. węgla, kamienia, budulca, a przynajmniej przez ulgi w stopie podatkowej przy obrocie surowców i narzędzi produkcji. Niektóre podatki od obrotu, n. p. podatki giełdowe, podatki od obrotu nieruchomości i kapitałów, przyczyniają się do silniejszego opodatkowania przychodów ze źródeł majątkowych, t. zw. fundowanych, często nieuchwytnych w systemie podatków bezpośrednich, o tyle więc są ich pośredniem uzupełnieniem.

Forma pobierania podatków od obrotu jest dwojaką: stemplową lub bezpośrednią. Forma stemplowa zaleca się swoją prostotą, taniością i dogodnością dla podatników, nie zawsze jednak jest dla skarbu skuteczną, ponieważ jest dla ludzi nielojalnych środkiem uchylenia się od obowiązków podatkowych. Z tego powodu we Francji wprowadzono obowiązek rejestrowania dokumentów i oświadczeń przy zmianach własności, a nowsze podatki od obrotu opierają się na obowiązkowych deklaracjach podatników i obowiązkowej księgowości pod kontrolą władz skarbowych i pod surowymi rygorami karnymi. W ogólności zasada równości opodatkowania i sprawiedliwości społecznej domaga się ścisłego i bezwzględnego przeprowadzenia podatków od obrotu tam, gdzie one istnieją. Uchylanie się od uiszczania tego podatku bowiem przedstawia się jako ciężkie przestępstwo społeczne, jako zamach na zdolność współzawodnictwa zarobkowego i na byt lojalnych producentów i kupców, poddających się uczciwie obowiązkom obywatelskim i opłacających podatki w sposobie i wysokości przez ustawę przepisanej. Ściganie i surowe karanie nielojalnych

obywateli i konkurentów jest wymogiem nietylko polityki skarbowej, ale także ogólnej polityki społecznej i gospodarczej.

1) OGÓLNY PODATEK OD OBROTU.

Ogólny podatek od obrotu (impot sur le chiffre d'affaires, tassa generale sugli scambi, sugli affari, Umsatzsteuer) nałożony jest na cały obrót towarów i usług, z wyjątkami, wyraźnie w ustawie określonymi Ustawa francuska z 25 czerwca 1920 nakłada ten podatek na wszelkie tranzakcje handlowe wraz z operacjami następnemi, dotyczacemi tego samego przedmiotu. Ten sam towar więc może być kilkakrotnie dotknięty podatkiem od obrotu, najpierw przy przejściu od przedsiebiorcy do hurtownika, następnie do kupca magazynowego, dalej do kupca drobnego i nabywcy producenta lub konsumenta. Niska stopa podatku więc, wynosząca we Francji pierwotnie 1.10%, obecnie zaś 1.30% wartości towaru, podnosi się w miarę przechodzenia tego samego towaru do rąk innych w toku wymiany, dopóki towar nie znajdzie ostatecznego nabywcy. Wedle ustawy francuskiej podlegają podatkowi od obrotu także osoby nie handlujące, które okazyjnie dokonują aktów sprzedaży. Także obrót towarami zbytkowymi, dawniej już opodatkowany, został objęty ustawą ogólną, stopę podatku tego więc dla handlu detalicznego towarami zbytkowymi podwyższono na 3% i na 10%. Wyjęta od podatku od obrotu jest sprzedaż chleba i produktów monopolów państwowych, usługi funkcjonarjuszów i ajentów podlegające stałym taryfom ustanowionym przez władzę publiczną, obroty dotknięte podatkami specjalnymi (giełdowym, od ubezpieczeń, od widowisk itp.), sprzedaż dzienników, których cena nie przekracza 25 centimów. Dalsze zwolnienia projektuje komisja budżetowa izby sejmowej do budżetu na rok 1925, o czem mówimy niżej. Płatnicy podatku mają obowiązek przedstawić wykaz wszystkich tranzakcji dokonanych co miesiąca w administracji podatku lub wykaz ten przesłać pocztą. Dla drobnych kupców ustawa wprowadziła te ulgę, że mogli być zwolnieni od przedstawiania wykazów miesięcznych za opłatą z góry ryczałtowej sumy (forfait) rocznej podatku na podstawie sumy obrotów zeszłorocznych. Projekt komisji budżetowej idzie dalej, uwalnia bowiem kupców detalicznych w ogóle od podatku. Zapłatę uiścić można także czekiem poczto-

wym, przekazem bankowym lub nawet wekslem, jeżeli w miejscu znajduje się bank. Kupiec i producent są odpowiedzialni za zapłatę podatku, wolno im jednak odbić się na konsumencie. Dla kontroli rachunkowości i podatku każdy kupiec i inni płatnicy obowiązani są utrzymywać specjalną książkę o numerowanych stronicach, w której codziennie wpisują zrealizowane interesy bez skreśleń i wymazań. Sumarycznie wolno wpisywać tylko małe obroty gotówkowe poniżej 100 franków z końcem dnia, o ile nie dotyczą towarów zbytkowych. Książka ta powinna być przechowaną dla kontroli przynajmniej trzy lata. Ajenci urzędu rejestracyjnego mają prawo żądać od płatników podatku wszelkich wyjaśnień, potrzebnych im do ustalenia kwoty podatku. Płatnicy okazyjni, którzy nie opłacają podatku od zysków przemysłowych i handlowych, mają obowiązek złożyć deklarację o dokonanej tranzakcji w ciągu 15-tu dni w kompetentnem biurze.

Podatek od obrotu na podstawie uczynionych doświadczeń stał się przedmiotem surowej krytyki w sejmowej komisji budżetowej francuskiej. Referent jeneralny budżetu M. Violette dowodzi, że podatek ten jest faktycznie podatkiem konsumcyjnym i spada większym ciężarem na ceny i konsumcję, niż zwykłe podatki konsumcyjne.[1]) Komisja budżetowa uchwaliła dążyć stopniowo do zniesienia tego podatku i na razie zwolniła (art. 142) od tegoż „interesy, zrealizowane przez kupców i producentów detalicznych, używających co najwyżej 10 pracowników, o ile te interesy nie dotyczą artykułów zbytkowych". Zwolniono od podatku dalej „syndykaty rolne i kooperatywy konsumentów i ich związki, jeżeli są administrowane bezpłatnie, sprzedają towary tylko członkom", a zyski bądź zwracają członkom w stosunku do ceny nabytych towarów lub przeznaczają na ogólne cele zawodowe i dobroczynne. Wyjęto od podatku także sprzedaż produktów roślinnych, zwierzęcych lub mineralnych dowożonych w stanie surowym i sprzedawanych przez samego importera w takim samym stanie. Dla wypełnienia luki powstałej w przewidywanych dochodach wskutek daleko idących zwolnień powyższych, zdecydowała się komisja budżetowa na wprowadzenie podatków od niezbędnej konsumcji, mianowicie od węgla i koksu, od rzezi

[1]) Ob M Violette: „Budget genéral de l'exercice 1925" Paris 1924, tome I Rapport general, str 27 i n.

bydła i dowożonego mięsa oraz na podwyższenie podatków konsumcyjnych i ceł od cukru, kawy, herbaty, kakao, ryżu. Zdaniem referenta Violette obroty we Francji wynoszą około 550 miljardów franków, podatek więc 1.30% powinien przynieść 7 miljardów, przynosi zaś z powodu defraudacji tylko 4 miljardy (preliminowano 4.248 miljonów fr.) Znamiennym jest ten zwrot większości radykalnej we Francji przeciw podatkowi od obrotu, nawet za cenę nowych podatków konsumcyjnych.

We Włoszech obowiązuje obecnie podatek ogólny od obrotu zreformowany przez rząd Mussoliniego[1]) dekretem z 18 marca 1923. Od podatku wolne są środki żywności, opłacające tylko stara opłatę (tassa di bollo), surowce i materjały potrzebne dla przemysłu mają stopę zniżona do 0 50%, towary manufaktury i inne opłacają 1%, kosztowne wyroby 2%. likiery, perfumerje, kosztowności 10%. O ogólnym podatku od obrotu w Polsce mówimy w osobnym ustępie.

W Niemczech podatek od obrotu opiera się na ustawie Rzeszy z 24 grudnia 1919 i późniejszych nowelach z r. 1922 i 1923 Podatkowi podlegają wszelkie świadczenia odpłatne w zakresie przemysłowej lub zawodowej działalności, niemniej działalność lekarzy, adwokatów, artystów, literatów, nawet nabywanie towarów dla własnych potrzeb z własnych przedsiębiorstw przemysłowych. Podatek wynosi 2% od sum otrzymanych w całości lub ratami. Z tym podatkiem łączą się specjalne podatki, a to zbytkowy o stopie 15%, inseratowy 5%, zniżony dla dzienników i czasopism na 1%—4% wedle wysokości pobranej sumy, hotelowy 10%. Dla finansów Rzeszy niemieckiej podatek od obrotu ma podobnie jak we Francji doniosłe znaczenie. W budżecie na r. 1924/5 podatek od obrotu figuruje na naczelnem miejscu z kwotą 1440 miljonów marek złotych preliminowanego dochodu, dopiero na drugiem miejscu znajduje się podatek dochodowy z kwotą 1344 miljonów m. zł. dochodu.[1]) Podobnie w Czechosłowacji podatek od obrotu wysunął się na czoło wszystkich dochodów, dając skarbowi w preliminarzu na r. 1925 sumę 1.590 miljonów czeskich koron (245 milj. złotych), większa niż cały dochód z podatków

[1]) Ob Lello Gangemi: str 173

[2]) Neumark Fritz: „Betrachtungen zum Reichshaushaltsplan 1924/5, Jahrbucher Conrada 13 67

dochodowych i zarobkowych. Tak samo Austrja na r. 1925 preliminuje z tego podatku najwyższy dochód ze wszystkich źródeł podatkowych. Jugosławja preliminuje z tego podatku 1.090 miljonów dinarów, Rumunja 850 miljonów lei.

W. Brytanja i Ameryka Północna nie wprowadziły ogólnego podatku od obrotu.

2) POSZCZEGÓLNE PODATKI OD OBROTU.

a) PODATKI OD OBROTU WŁASNOŚCI NIERUCHOMEJ.

Podatki te są spuścizną czasów dawnych, w których ziemia i budynki były głównym przedmiotem opodatkowania w rozmaitych formach Zachowały one dotychczas formę opłat. Także Polska odziedziczyła je po państwach zaborczych i przeprowadziła jednolitą stopę podatku, która wynosi na mocy ustawy z 31 lipca 1924 (poz. 720) od wartości nieruchomości 4% dla państwa i 2% dla gmin. W czasach szybkiego rozwoju gospodarczego renta gruntowa wzrasta, place budowlane w miastach zyskuja na wartości, dzięki czemu podatek ten może być poniesiony bez szkody dla interesów ogólnych. W czasach zastoju jednak ciężary takie utrudniają obrót ziemią, przyczyniają się do osłabienia ruchu budowlanego i do wzrostu bezrobocia. Nadto uczy doświadczenie, że nielojalni ludzie mogą obejść obowiązek zapłacenia podatku przez zatajenie rzeczywistej ceny kupna lub wprost przez zawieranie interesów kupna sprzedaży bez przepisanych formalności, n. p. otrzymywanie pełnomocnictw w miejsce kontraktów kupna, zwłaszcza przy zawieraniu interesów spekulacyjnych celem dalszej odsprzedaży. Dlatego względy gospodarcze i skarbowe przemawiają za tem, aby stopa podatku tego nie była wygórowaną. Od dóbr kościelnych, fundacyjnych i innych osób prawnych, t. zw. martwej ręki, wprowadzono w b. Austrji w miejsce podatku od obrotu t. zw. e k w i w a l e n t, pobierany corocznie ratami, jako dodatek do podatku gruntowego. Podatek ten utrzymał się nadal w Austrji i w państwach t. zw. sukcesyjnych, powstałych na jej dawniejszym obszarze, istnieje też w niektórych innych państwach jako osobny dodatek do podatku gruntowego, n. p. we Francji i Bawarji. We Francji na rok 1925 preliminowano z tego podatku 73.7 milj. franków. W Rzeszy niemieckiej wpro-

wadzono osobny podatek od nabycia gruntu (Grunderwerbsteuer) z 12 września r. 1919, zmieniony rozporz. z 19 grudnia 1923 r. (art. 8).

b) PODATKI OD OBROTU PIENIĘŻNEGO.

Do tej kategorji należą podatki od rachunków i poświadczeń odbioru (kwitów), od weksli, dla których zazwyczaj istnieją urzędowe blankiety ostemplowane markami stemplowemi wedle wysokości sumy wekslowej, od przekazów i obligów opiewających na pieniądze, od świadectw na zastaw towarów w magazynach składanych (warantów), od umów ubezpieczenia i od wypłaty sum ubezpieczonych, od kart do gry, od emisji banknotów. Podatki te objęte są jako opłaty bądź ogólną ustawą o opłatach stemplowych, bądź są unormowane osobnemi ustawami. W Polsce rząd przedstawił sejmowi w kwietniu r. 1924 projekt ustawy ogólnej „o opłatach stemplowych", mającej ująć w jedną całość także poszczególne podatki od obrotu.

c) PODATEK GIEŁDOWY.

Podatek g i e ł d o w y jest podatkiem, nałożonym na obrót papierów wartościowych na giełdzie i poza giełdą. Podatek giełdowy jest więc podatkiem od obrotu kapitałów pieniężnych w formie papierów wartościowych, a jako taki jest logiczną konsekwencją systemu podatków od obrotu i już z tego stanowiska zrozumieć można łatwo rozpowszechnienie podatku giełdowego w europejskiem ustawodawstwie skarbowem. Przez zaprowadzenie podatku giełdowego uzupełniały państwa lukę w systemie swych podatków od obrotu.

Podatek giełdowy ma jeszcze inną rację skarbową i społeczną, a racji tej zawdzięcza przychylne przyjęcie i uznanie w społeczeństwach dzisiejszych. Oto kapitały pieniężne dostarczające posiadaczowi stale pewnych dochodów pieniężnych, dające się same łatwo zrealizować i przemienić w inne, w danej chwili korzystniejsze i dogodniejsze, przedstawiają w rzędzie rozmaitych rodzajów kapitałów i intrat najpłynniejsze i nader obfite źródło dochodów dla skarbu. Podatek giełdowy zatem uzupełnia pośrednio także cały system podatkowy, dosięgając kapitały pieniężne w chwili, w której wychodzą z swego ukrycia, aby znowu wy-

cofać się z pod kontroli publicznej, mianowicie w chwili ich wymiany odpłatnej w ogólnem ognisku handlowem, na giełdzie, lub poza giełdą.

Podatnikami są przy podatku giełdowym obie strony, zawierające interes; możliwem jest jednak, że ustawa ze względów technicznych wkłada ten obowiązek przedewszystkiem na stręczyciela, na kupca i sprzedającego, którym wolno w całości lub części przerzucić podatek na kupujących. Podstawą wymiaru podatku są poszczególne interesy, zawierane na giełdzie lub poza giełdą, tak pierwotne, jak prolongacyjne. Zwykle nie stanowi różnicy, czy owe interesy są dostawne lub odręczne za gotówkę, czy są zawarte na termin stały lub zmienny, czy są stałe lub premiowe, reportowe i deportowe. Stopa podatku jest procentową lub klasową. Wysokość stopy podatkowej nie może być wygórowana ze względu na żywy nieustanny obrót interesów giełdowych i współudział mnóstwa nowych uczestników w interesie pierwotnym, ze względu dalej na łatwość defraudacji, do której daje wysoki podatek silną pobudkę, niemniej dla ochrony pożytecznej arbitraży. Wybieranie podatku jest utrudnione wskutek wielkiej rozmaitości interesów giełdowych i łatwej defraudacji. Podatek może być wybierany bądź przy zawieraniu interesów przez ostemplowanie dokumentu, n. p. terminatki, bądź przy wykonaniu interesu w czasie dostarczenia papierów, przez ostemplowanie rachunku lub bezpośrednio w gotówce. Niekiedy orzekają ustawy przymus zawierania interesów w pewnej formie, pod rygorem surowych kar pieniężnych lub nawet niezaskarzalności pretensji. Forma stemplowa podatku giełdowego ma wszelkie znane nam zalety, ale i wady; dla podatników w zasadzie dogodna, staje się ona bardzo uciążliwą, jeśli zachodzi w danym wypadku wątpliwość, czy i wedle jakiej stopy ma być podatek uiszczony. Z obawy wysokich kar, zagrożonych na wypadek defraudacji, podatnik rozstrzygnie prawdopodobnie taką wątpliwość na korzyść skarbu, chociażby niesłusznie, jeżeli interes może być przez władze dostrzeżonym, na korzyść zaś własną wówczas, gdy nie obawia się owej kontroli.

W ustawodawstwie podatek giełdowy opiera się bądź na ogólnej ustawie o podatku od obrotu, bądź na osobnej ustawie bądź na ustawach obejmujących łącznie także podatek od emisji

papierów wartościowych, niekiedy też inne podatki w formie stempla. Ustawa polska o podatku giełdowym z 2 lipca 1921 (poz 500) rozszerza podatek giełdowy na umowy o nabycie nowo wypuszczonych akcji, jak również na przejęcie nowo wypuszczonych akcji przez założyciela (art 2). Waloryzację podatku giełdowego i opłat stemplowych przeprowadziło rozporz. ministra skarbu z 28 kwietnia 1924 (poz. 392). W Rzeszy niemieckiej, po wojnie przepisy o podatku giełdowym i od obrotu kapitałów uległy kilkakrotnie zmianie. Ostatnia zmiana w rozporz. z 19 grudnia 1923, 14 lutego i 2 kwietnia 1924. Prusy zniosły podatek giełdowy od 1 kwietnia 1925.

W Anglji istnieje podatek giełdowy o tyle, że terminatki podlegają stałemu stemplowi w kwocie jednego pensa od 100 f. st., 6 pensów od wyższych sum; nadto istnieje podatek od emisji papierów na okaziciela w wysokości ½% wartości nominalnej.

d) INNE PODATKI OD OBROTU.

Z innych podatków od obrotu wymieniamy: podatki od sprzedaży przedmiotów *zbytku*, zazwyczaj o wyższej stopie procentowej, niż ogólny podatek od obrotu. Także w Polsce obowiązuje dotychczas ustawa z 16 lipca 1920 (poz. 528) ustanawiająca 10% od ceny sprzedaży przedmiotów zbytkowych w ustawie wymienionych. Podatki te weszły w skład ogólnych podatków obrotu, co nastąpi też w Polsce przy reformie podatku od obrotu (przemysłowego), będącej w toku. Podatki w formie opłat od sprzedaży lub zamiany ruchomości, od dzierżaw i najmu, od przewozu towarów (dokumentów przewozowych), od przelewu wierzytelności lub innych praw majątkowych, od umów o świadczenie usług n. p. komisowych, spedycyjnych, autorskich i t. d. Podatki od przewozu osób, n. p. od biletów kolejowych lub okrętowych, należy uważać za podatki konsumcyjne od używania przewozu, ponieważ osoby nie są przedmiotem obrotu.

3. PODATEK OD OBROTU W POLSCE.

Ogólny podatek od obrotu w Polsce wprowadziła ustawa z 14 maja 1923 (poz. 412) o państwowym podatku przemysłowym. Poza ceną świadectw przemysłowych i handlowych, o których

była mowa w właściwem miejscu, polski podatek przemysłowy jest podatkiem od obrotu, a podlegają mu także samodzielne wolne zajęcia zawodowe lekarzy, dentystów, adwokatów, notarjuszy, artystów, inżynierów i innych techników. Nie podlegają państwowemu podatkowi przemysłowemu gospodarstwa rolne i leśne, sprzedaż i dostawa wytworów własnego lub dzierżawionego gospodarstwa rolnego lub leśnego, eksploatacja w obrębie własnych lub dzierżawionych gruntów pokładów torfu, wapna, kamieni i t. p. dla własnego gospodarstwa oraz połączone z tą eksploatacją zakłady dla własnych potrzeb, jak cegielnie i piece wapienne, młyny i tartaki na własnych lub dzierżawionych gruntach, zaspakajające wyłącznie własne potrzeby właścicieli i dzierżawców. Opłacają jednak podatek zakłady przemysłowe, jak gorzelnie, browary, krochmalnie, przerabiające produkty gospodarstwa, niemniej przemysłowe, mleczarstwo, ogrodnictwo, rybołowstwo, prowadzone zawodowo, jako wyłączny lub przeważający rodzaj gospodarstwa, również wyręby leśne dokonywane przez spółki i inne osoby handlujące. O zwolnieniach od podatku przemysłowego była mowa poprzednio. Za podstawę do obliczenia podatku przemysłowego dla wszystkich przedsiębiorstw i zajęć służy obrót, osiągnięty przez nie w każdem półroczu, a dla przedsiębiorstw handlowych pierwszych dwóch kategorji i przemysłowych pierwszych pięciu kategorji w każdym miesiącu roku podatkowego (kalendarzowego). Ustawa określa bliżej, co należy uważać za obrót w przedsiębiorstwach, instytucjach, w zajęciach przemysłowych i samodzielnych zajęciach zawodowych (w tych ostatnich zarobek brutto) i ustanawia stopę podatkową 5% od obrotu dla instytucji kredytowych, a 2% od sumy obrotu dla wszystkich innych przedsiębiorstw i zajęć. Na cele komunalne ustawa wprowadza dodatek w wysokości 0.5% sumy obrotu. Nadto na mocy ustawy o finansach komunalnych z 11 sierpnia 1923 miasta mogą pobierać podatek od towarów dowożonych drogami żelaznemi w wysokości unormowanej rozporz. minist. z 20 października 1924 r. (poz. 875). Rządowy projekt noweli do podatku od obrotu, wniesiony w marcu r. 1925 do sejmu, proponuje obniżyć stopę podatku od obrotów kredytu krótkoterminowego na 3%, od obrotów osiągniętych przez przedsiębiorstwa przemysłowe ze sprzedaży surowców i produktów nie gotowych na 1%, natomiast pod-

wyższyć stopę na 10% od obrotów przedsiębiorstw komisowych i pośredników handlowych, ponieważ przy niskiej stopie 2% rozwielmożniło się pośrednictwo ze szkodą producentów i konsumentów. Projekt proponuje zwolnić od podatku pracownie i zajęcia rzemieślnicze, o ile są prowadzone bez obcej pomocy z pomocą tylko rodziny, a nadto instytucje kredytu długoterminowego, z wyjątkiem dokonywanych przez nie operacji kredytu krótkoterminowego. Zresztą miałaby pozostać stopa 2% od innych obrotów, dodatki zaś samorządowe miałyby być ustalone w sposób poprzednio podany, mianowicie do wysokości ¼ części podatku od obrotu w miejsce obowiązujących 0.5% od sumy obrotu.

Podatek od obrotu w Polsce przynosi skarbowi znaczne i rosnące ciągle przychody, wywołał jednak głośne niezadowolenie i żale we wszystkich warstwach opodatkowanych, które zniewalają sejm i rząd do szukania dróg odpowiedniej reformy tego podatku. Przyczyny niezadowolenia są wielorakie: jedne tkwią w samem społeczeństwie, w braku porządnej rachunkowości i kalkulacji kupieckiej, w nieuczciwej konkurencji kupców, uchylających się od uczciwej deklaracji obrotów i od uiszczenia podatku, w zakorzenionej za rządów państw zaborczych niemoralności podatkowej, drugie przyczyny pochodzą z braku przygotowania władz i organów skarbowych, z nowości tej formy podatku. z niedojrzałości i samowoli komisji szacunkowych, powołanych do sprawdzenia i szacowania obrotów, niemniej z niesprawnego działania komisji odwoławczych; nakoniec inne przyczyny leżą w brakach samej ustawy, w szablonowem stosowaniu tej samej stopy podatkowej do wszelkich obrotów i wszelkich zawodów, w braku względów dla płatników drobnych, dla potrzeb przemysłu i rzemiosła, w braku łączności tej ustawy z innemi szczegółowemi ustawami obciążającemi obrót towarów, n. p. zbytkowych i usług. Podobne braki ustaw podatkowych spowodowały reformę tego podatku we Francji, a zwłaszcza we Włoszech, należy więc oczekiwać rychłej reformy w podobnym duchu także w Polsce. W systemie podatków od obrotu widoczną jest dla każdego solidarność interesów skarbu i podatników w tem, aby nikt ze współzawodniczących z sobą płatników nie uchylał się od rzetelnego zeznawania swoich

obrotów i uiszczania podatku. Dlatego szczególną uwagę należy zwrócić na stworzenie rękojmji prawnych, aby zapewnić prawdziwość zeznań, prowadzenie księgowości pod ścisła kontrolą i dobór uczciwych a kompetentnych osób do komisji szacunkowych. Za przykładem Francji należy pociągnąć do obowiązku zeznań i płacenia podatku także sprzedawców i komisantów prywatnych, t. zw. okazyjnych, oraz „pełnomocników", pod których firmą kryją się często zawodowi nielojalni handlarze.

VI. SYSTEM PODATKÓW KONSUMCYJNYCH.

1) CZĘŚĆ OGÓLNA.

a) POJĘCIE I PODZIAŁ PODATKÓW KONSUMCYJNYCH.

Podatkami konsumcyjnymi nazywamy podatki, nałożone na przedmioty osobistego używania i spożycia.

Podatki konsumcyjne obciążają potrzeby osobiste i wydatki domowe podatników za pośrednictwem przedmiotów, służących na zaspokojenie tych potrzeb, a pochodzących z produkcji społecznej lub z gospodarstwa własnego. Są to więc podatki rzeczowe, nałożone na rzeczy, a tylko pośrednio na osoby podatników. Przedmiotami konsumcji osobistej są bądź kapitały użytkowe, jak pomieszkanie, pojazd, konie i inne przedmioty osobistego używania, bądź usługi osobiste i rzeczowe, jak służba domowa, usługi osób i zakładów dla rozrywki i kształcenia, jak przedstawienia teatralne, koncerty, wykłady, usługi zakładów przewozowych, bądź nakoniec przedmioty zużycia i spożycia osobistego, jak pokarm, napój, odzienie, opał, światło i t. p.

Od podatków osobistych różnią się podatki konsumcyjne przedewszystkiem tem, że są nałożone na rzeczy, jako takie, niezależnie od osobistych i majątkowych stosunków podatników. Niektóre podatki konsumcyjne, mianowicie od używania własnych kapitałów użytkowych, stykają się jednak z podatkami osobistymi majątkowymi. Podatki n. p. od używania własnych parków, domów, pojazdów, koni, psów, fortepianów, welocypedów, automobilów są podatkami konsumcyjnymi, ale mogą być uważane

zarazem jako podatki majątkowe od posiadania tych przedmiotów. Od podatków katastralnych różnią się podatki konsumcyjne, ponieważ nie obciążają kapitałów jako źródeł rzeczywistej lub domniemanej intraty, lecz przedmioty konsumcji osobistej, gospodarstwa domowego. Pomimo tej różnicy zasadniczej zachodzi między podatkami konsumcyjnymi, a niektórymi przychodowymi tak bliska styczność, że w praktyce wzajemnie się spływają. Mianowicie podatki domowe klasowe stosownie do rozmaitych sposobów nakładania są bądź podatkami przychodowymi, bądź konsumcyjnymi od mieszkania, podatki czynszowe zaś schodzą się zazwyczaj w swych skutkach przez powszechne przerzucanie podatków na mieszkańców, czyli konsumentów, z podatkami konsumcyjnymi. Nakoniec podatki od obrotu zbliżone są najbardziej do podatków konsumcyjnych, albowiem w dzisiejszym systemie gospodarstwa obrotowego nabywa się przedmioty osobistej konsumcji wyłącznie lub przeważnie z obrotu społecznego, a nawet formalnie wybiera się niektóre podatki konsumcyjne w czasie przechodzenia przedmiotu z rąk producenta w ręce kupca lub wprost konsumenta. Podatki konsumcyjne zatem są również w części podatkami „od obiegu", ale obejmują przedmioty osobistej konsumcji i mogą być od tych samych przedmiotów t y l k o r a z pobrane, gdy podatki od obrotu należą się skarbowi przy każdym obrocie tak często, dopóki przedmiot nie dostanie się do rąk ostatniego nabywcy. Natomiast stopa podatków konsumcyjnych jest znacznie wyższą, niż podatków od obrotu.

Nazwą podatków konsumcyjnych nie obejmujemy podatków od przedmiotów osobistej konsumcji, sprowadzonych z zagranicy, ponieważ przedmioty takie podlegają podatkom formalnie różnym, stanowiącym ze względów technicznych odrębną grupę, mianowicie c ł o m. Materjalnie są także cła w części podatkami konsumcyjnymi. W nowszych taryfach cłowych istnieje zazwyczaj ogólne postanowienie, że oprócz cła należy opłacić przy dowozie towarów także krajowy podatek konsumcyjny (n. p. od cukru, spirytusu, piwa i t. d.). Jednakowoż państwo nakłada cła skarbowe i opiekuńcze także na wiele przedmiotów, służących z natury swej lub przeznaczenia produkcji w charakterze kapitałów zakładowych, n. p. na maszyny, lub obrotowych, n. p.

na wytwory surowe i pomocnicze. Z tego powodu jest pojęcie ceł szersze, niż podatków konsumcyjnych.

Podatki konsumcyjne nazywają się także spożywczymi, w literaturze niemieckiej też podatkami od wydatków (Aufwandsteuern). Obie te nazwy są za ciasne i nie oddają całego pojęcia podatków konsumcyjnych. Nazwa podatków spożywczych bowiem nie obejmuje ani kapitałów użytkowych, ani usług, powołanych do osobistej służby w gospodarstwie domowem. Podatki od wydatków zaś ograniczają się do przedmiotów konsumcyjnych, czerpanych z produkcji społecznej i zamiennego obrotu, nie obejmują zaś takichże przedmiotów, pochodzących z gospodarstwa własnego. Nadto nazwa podatków „od wydatków“ nie uwydatnia różnicy pomiędzy wydatkami zarobkowymi a domowymi, o które tu chodzi. Z tych powodów zachowujemy dawną i w literaturze skarbowej ustaloną nazwę podatków „konsumcyjnych“, mimo jej obcego pochodzenia.

Podatki konsumcyjne podzielić możemy na rozmaite grupy, wedle rozmaitego stanowiska, z jakiego wychodzimy. Już z pojęcia podatków konsumcyjnych wypływa ich podział na podatki od przedmiotów osobistego spożycia (pokarmów, napojów) i osobistego używania (mieszkania, służby zbytkowej, fortepianów, automobilów i t. p.). Ze stanowiska polityki ekonomicznej i skarbowej najważniejszym jest podział na podatki od przedmiotów konsumcji niezbędnej, zbędnej i zbytkowej. Podział ten ma doniosłe znaczenie w teorji podatkowej, albowiem konsumcja niezbędna powinna być chronioną przed opodatkowaniem, konsumcja zaś zbędna, lub zgoła zbytkowa, przedstawia zazwyczaj, pomijając marnotrawców, rzeczywistą i znaczną siłę podatkową po stronie konsumentów. W praktyce życiowej jest pojęcie niezbędnych a zbędnych przedmiotów względnem, zależy bowiem od sposobu życia ludności, od klimatu, zwyczajów i obyczajów, nakoniec dobrobytu i cywilizacji. Jedne i te same przedmioty mogą uchodzić w pewnym kraju za niezbędne do życia, n. p. owoce i wino w krajach południowych, wódka lub tran w krajach północnych, zaś jako zbędne lub zbytkowe w krajach innych. Często rozstrzyga o owej różnicy jakość tego samego przedmiotu, n. p. mięso zwykłe,

a dziczyzna, wino rozmaitej jakości i pochodzenia, mieszkanie niezbędne a obszerne i wytworne, światło naftowe a elektryczne, lub p o r a, w której potrzeba zostaje zaspokojoną, n. p. jarzyny w zimie, na wstępie wiosny, a w lecie, owoce w lecie, a w jesieni, nakoniec m i e j s c e, w którem podatnik mieszka, n. p. dziczyzna i drób na wsi, a w mieście. Z temi zastrzeżeniami rozumieć będziemy przez przedmioty konsumcji niezbędnej takie przedmioty, które w danym kraju i w danej porze uważane są za niezbędne do życia we wszystkich warstwach społecznych, przez przedmioty konsumcji zbędnej takie przedmioty, które w warstwach niezamożnych uważane są za zbędne, nakoniec przez zbytkowe takie przedmioty, które wśród warstw średniozamożnych poczytywane są jako zbędne.

b) KRYTYCZNA OCENA PODATKÓW KONSUMCYJNYCH.

Podatki konsumcyjne rozwinęły się w średnich wiekach w miastach i zdobyły sobie w XVII. i XVIII wieku, w czasie zastosowania ich w skarbowości państwowej, szeroki poklask w literaturze politycznej, ponieważ bez wielkich trudności politycznych i bez szemrania ludności przysparzały skarbowi znacznych dochodów. Zwolennicy podatków konsumcyjnych, jak n. p Hume, przypisywali im nadto wpływ dobroczynny na gospodarność i trzeźwość społeczeństwa. Także w nowszej literaturze skarbowej niektórzy ekonomiści uważają ze stanowiska dzisiejszych zasad skarbowych podatki konsumcyjne jako jedynie uzasadnione, albowiem wedle ich zdania najlepszą miarą i objawem siły ekonomicznej każdego są jego wydatki, siła ekonomiczna zaś jest właściwym przedmiotem podatku. Z drugiej strony podatki konsumcyjne mają od dawna, szczególnie od czasu Lockego i fizjokratów, zaciętych przeciwników. Socjaliści walczą zasadniczo przeciw tym podatkom, jakoby podatkom „od pracy“, a tak samo je pojmuje także ekonomista Stein.

Podatkom konsumcyjnym zarzucają przedewszystkiem, że są niesprawiedliwe, albowiem obciążają tylko niektóre przedmioty konsumcji osobistej i dotykają stosunkowo silniej klasy najmniej zamożne. Zarzut ten jest w znacznej części słuszny, ponieważ dzisiejsze podatki konsumcyjne nie oszczędzają wielu przedmio-

tów konsumcji niezbędnej. Wszelako zarzut taki może stracić swój grunt dotychczasowy, jeżeli system podatków konsumcyjnych ulepszy się odpowiednio przez przesunięcie ich głównego ciężaru na konsumcję zbędną i zbytkową.

Dalszy zarzut zwraca się przeciw podatkom konsumcyjnym, jako podatkom rzeczowym. Nie uwzględniają one rzeczywistego dochodu, rzeczywistej możności płacenia, lecz dochód fikcyjny, jaki przejawia się w wydatkach. Zarzut ten również ma słuszną rację teoretyczną, ale rozbija się o niedoskonałość wszelkich urządzeń ludzkich i podatkowych. Niestety także podatki dochodowe w praktyce doskonałymi nie są, albowiem nie mogą w pełnej mierze dosięgnąć wszystkich i całych dochodów; słuszna więc, aby także wydatki, w których objawia się dochód i siła ekonomiczna podatników, posłużyły za podstawę opodatkowania. Same podatki osobiste nie mogą wystarczyć na potrzeby skarbowe, wymagają dzisiaj koniecznie uzupełnienia za pomocą podatków rzeczowych.

Podatki konsumcyjne, mówią dalej ich przeciwnicy, są podatkami „od pracy". Owóż zasadniczo zarzut ten jest błędnym, albowiem podatki te płacą wszyscy konsumenci, całe społeczeństwo, a jeśli dotknięte są nimi głównie przedmioty konsumcji zbędnej i zbytkowej, wówczas przeciwnie ponoszą je przeważnie zamożne klasy społeczne. Zarzut ten zwraca się znowu tylko przeciwko pewnym podatkom od konsumcji niezbędnej i o tyle tylko jest formalnie uzasadniony. Materjalnie i w tym wypadku w części tylko przyjąć można argumenty przeciwników. Wpływ podatków konsumcyjnych może bowiem ograniczyć konsumcję podatników, ale może też ożywić ich pracowitość, lub podnieść ich płacę. W pierwszym wypadku działają podatki szkodliwie na konsumentów, w drugim podnoszą pracowitość i wytwórczość społeczeństwa, w trzecim spadają na przedsiębiorców, którzy znowu starają się przerzucić je na ogół konsumentów swoich produktów, nieraz zbędnych i zbytkowych. Podatkami od pracy są tylko niektóre podatki konsumcyjne i tylko w pewnych wypadkach.

Jako wadę podatków konsumcyjnych ze stanowiska skarbowego przytaczają okoliczność, że dochód z nich nie jest pewny,

określony, że zależy od konjunktury i obniża się właśnie w chwilach gwałtownej potrzeby. Wszelako także dochód państwa z innych źródeł nie odznacza się wielką stałością, pewnością i niezależnością od konjunktury ekonomicznej i politycznej. Na korzyść zaś podatków konsumcyjnych można przytoczyć, że dochód z nich jest obfity i nieustannie wzrasta z ogólnym wzrostem ludności i dobrobytu. Podatki te dają państwu dochód elastyczny, nachylający się do wzrostu potrzeb skarbowych, nawet bez podniesienia stopy podatkowej.

Wśród innych zarzutów spotkać się można także z twierdzeniem, że zastosowanie i wybranie podatków konsumcyjnych jest trudne, kosztowne, że wpływa szkodliwie na ceny, obieg i na całe gospodarstwo, że daje podnietę do defraudacji i demoralizuje społeczeństwo. Wszystkie te zarzuty mają tylko względne znaczenie, można je bowiem odnieść w części do wszelkich podatków, tak osobistych, jak i rzeczowych, w części tylko do niektórych podatków konsumcyjnych lub do nieracjonalnej ich organizacji, która może i powinna być w odpowiedni sposób zreformowaną. Natomiast można podnieść jako zaletę podatków konsumcyjnych, że się je płaci w d r o b n y c h c z ą s t k a c h, powoli, w miarę narastania dochodu i czynienia wydatków, często nawet nieświadomie, co ze względów ekonomicznych, politycznych i społecznych nie jest bez doniosłego znaczenia. Wymiar i wybieranie niektórych podatków konsumcyjnych są dogodne i tanie, nieraz nawet dogodniejsze i tańsze, niż podatków osobistych lub katastralnych.

Nie zapoznając wadliwości podatków konsumcyjnych uznać musimy, że dzisiaj mają one uzasadnienie przedewszystkiem w olbrzymich p o t r z e b a c h s k a r b o w y c h, które muszą znaleść odpowiednie pokrycie, następnie w swej d a w n o ś c i i ścisłem z e s p o l e n i u z c a ł e m ż y c i e m g o s p o d a r c z e m i s p o ł e c z n e m, z konjunkturą targową, cenami, płacą, produkcją i obrotem, nakoniec w licznych brakach i wadliwościach c a ł e g o s y s t e m u p o d a t k o w e g o. Wskutek ułomności systemów podatkowych przyznać można podatkom konsumcyjnym dodatnie posłannictwo, obciążenia wszystkich osób i takich dochodów, które bądź wcale nie podlegają poda-

tkom innym, bądź zdołają się od opodatkowania uchylić. Ujemną stroną podatków konsumcyjnych jest okoliczność, że spadają na wydatki, a pośrednio na dochody, przeznaczone na utrzymanie rodzin, nie dotykają zaś dochodów wysokich, t. zw. wolnych, używanych na kapitalizację. Dlatego w stosunku do dochodu cięża one w wyższym stopniu na dochodach niskich i średnich, niż na dochodach wysokich, chociażby obciążały przeważnie konsumcję zbędną, n. p. podatki od napojów, cukru, tytoniu. Z drugiej strony jednak, niektóre podatki konsumcyjne, mianowicie zbytkowe, mają wprost posłannictwo socjalne. łagodzić niesprawiedliwość społeczną w dziedzinie podatkowej przez silniejsze opodatkowanie warstw najbogatszych.[1])

c) SPOSOBY WYMIARU I WYBIERANIA PODATKÓW KONSUMCYJNYCH.

Przeznaczeniem podatków konsumcyjnych jest dosięgnąć konsumentow, jako podatników właściwych. Do celu tego zmierzają one częścią bezpośrednio, częścią zaś za pośrednictwem innych osób. Względy techniczne bowiem nie pozwalają wybrać podatków wprost od konsumentow, jeżeli przedmioty konsumcji osobistej pochodzą z obrotu społecznego i rozchodzą się co chwila w drobnych ilościach pomiędzy miljony konsumentów w kraju. Jest to przeciwnie jedną z zalet tych podatków, że wybieranie ich może być technicznie ułatwione przez ograniczenie do niewielkiej liczby przedsiębiorstw wytwórczych, bez ujmy dla interesów obiegu społecznego i bez niedogodności dla ogółu podatników. Powszechna dzisiaj w gospodarstwie społecznem tendencja do przewagi produkcji wielkiej, przedsiębiorczej, niekiedy wprost do centralizacji i monopolu produkcji, popiera tem usilniej i ułatwia wybieranie podatków konsumcyjnych pośrednio od przedsiębiorców, którzy je zaliczają państwu z góry, celem odbicia się w cenie swych produktów na konsumentach. Z tych powodów wybiera się podatki konsumcyjne nietylko wprost od konsumentów, ale i od producentów, i to w rozmaitych stadjach

[1]) Z literatury por: Biliński, str 282—5 i „Luxussteuer“ passim: Lehr: „Aufwandsteuern“ w „Handbuch“ Schonberga III, str 343—54; Leroy-Beaulieu, I, str. 634 sq (passim).

produkcji, od jednych lub drugich w czasie obiegu pewnych przedmiotów konsumcyjnych, niekiedy zapomocą dzierżawy podatków lub monopolu skarbowego. W szczególności wymierza się i wybiera podatki konsumcyjne:

1) Wprost od konsumentów, przez wyśledzenie u nich przedmiotów podatkowych i wymierzenie im podatku. Podatki konsumcyjne w ten sposób wybierane, mogą z czasem udoskonalić się i przeobrazić w racjonalne podatki osobiste, przez uwzględnienie indywidualnych stosunków ekonomicznych podatników. W tym wypadku jednak mogłyby podatki konsumcyjne zupełnie ustąpić miejsca podatkom osobistym dochodowym i majątkowym, gdyż posłannictwo ich w dzisiejszym systemie skarbowym polega właśnie na uzupełnieniu luk w dzisiejszem opodatkowaniu i przysporzeniu państwu w takiej pośredniej drodze znacznych przychodów. Konsumenci opłacają sami podatki od kapitałów użytkowych i innych przedmiotów używania osobistego, od przedmiotów przez siebie wytwarzanych i w własnem gospodarstwie domowem spożywanych, wyjątkowo także od wytworów obcych, jeżeli podatek płaci się dopiero w chwili ich sprzedaży, a względnie zakupna przez konsumenta.

2) Pośrednio od producentów w rozmaitych stadjach produkcji, w czasie sprzedaży lub obrotu towarów. Stosownie do tego rozróżnia się:

a) podatki od surowców, wymierzane wedle wagi, objętości, ilości i jakości surowców przeznaczonych do przerobienia, lub wedle objętości i możności wytwórczej naczyń, służących na pomieszczenie surowców, niekiedy wedle obszaru gruntu użytego pod uprawę produktów. Podatki takie oddalają się zanadto od konsumcji osobistej, albowiem w pierwszych stadjach produkcji niepodobna obliczyć, jak wytwórczą produkcja będzie, jaki podatek przypadnie na poszczególny wytwór i na poszczególnych konsumentów. W rozmaitych przedsiębiorstwach z powodu różnych warunków technicznych produkcji, z powodu rozmaitej jakości płodów surowych, są ostateczne wyniki produkcji różne, tak, iż faktycznie każdy producent płaci tu w formie zaliczki za przyszłych konsumentów inny podatek od wytworów gotowych. Podatek taki jest więc nieokreślony, spada często zna-

cznym ciężarem na producentów niezamożnych, którzy go z góry zaliczyć muszą państwu, w ogóle przybiera cechę istotnego kosztu produkcji, podatku produkcyjnego, jak bywa zwykle w praktyce nazywany. Odbicie takiego podatku na konsumencie nie zawsze jest możliwe, albowiem zależy od stosunków konkurencyjnych i zmiennej konjunktury targowej. Producent silniejszy, znajdujący się w korzystniejszych warunkach ekonomicznych i technicznych potrafi odbić sobie nietylko cały podatek z góry zapłacony, wraz z wszelkiemi kosztami, odsetkami od zaliczonych pieniędzy i innemi, lecz zdoła nieraz podnieść cenę z tytułu podatku do dwukrotnej lub trzykrotnej kwoty podatkowej. Natomiast producent słabszy zadowoli się odbiciem pojedyńczej kwoty podatku lub nawet poniesie stratę, pokonany przez silniejszych konkurentów. Podatki takie zatem utrudniają produkcję drobną, a sprzyjają produkcji przedsiębiorczej, uposażonej w kapitały i technicznie wydoskonalonej. Mają one z tego powodu dodatnie znaczenie ekonomiczne i techniczne dla rozwoju wielkiej produkcji społecznej, są jednak pod względem społecznym przez gnębienie samoistnej produkcji drobnej szkodliwe;

b) podatki od fabrykacji, wymierzane wedle czasu trwania produkcji przetwarzającej i wedle objętości, wogóle możności wytwórczej przyrządów i naczyń fabrycznych, n. p. kotłów. Podatki takie są o tyle doskonalsze od poprzednich, że bliższe są ostatecznych wyników produkcji, bardziej są określone niż podatki od surowców. Pomimo to, z przyczyn wyżej wyłuszczonych, także one obciążają produkcję wogóle, a gnębią produkcję drobną, ekonomicznie i technicznie słabszą, dają niekiedy pobudkę do produkcji marnotrawnej celem szybszej fabrykacji, spadają na ceny nieraz w kilkakrotnej kwocie należnego podatku;

c) podatki od wytworów gotowych czyli fabrykatów, wymierzane od ilości i jakości wytworów gotowych, niekiedy z uwzględnieniem ich rzeczywistej ceny. Ten sposób wybierania podatków konsumcyjnych jest doskonalszym od obu poprzednich, albowiem wymiar dotyczy wprost towaru przeznaczonego na sprzedaż, uwzględnia jego wartość, niekiedy nawet cenę, jest bliskim sprzedaży i konsumcji towaru, dosięga zatem łatwiej i dokładniej właściwego podatnika. Przy tym sposobie wymiaru mogą być pewne produkty, nie przenaczone dla

osobistej konsumcji, lecz dla dalszej produkcji lub na wywóz za granicę, uwolnione od podatku konsumcyjnego. Wprawdzie także podatek od fabrykatów ma tę ujemną stronę, że nie obciąża wprost konsumcji, ale za to ma tę zaletę techniczną, że może być nałożony i wybrany łatwo i naraz w znacznych sumach od nielicznych przedsiębiorców, u których także nadzór podatkowy może być ścisły i stosunkowo niedrogi. Zresztą także podatek od fabrykatów może być wybierany w rozmaitym czasie, mianowicie przed zupełnem ukończeniem fabrykacji, po jej ukończeniu, nakoniec dopiero przed wywozem produktów z magazynu fabrycznego, celem sprzedaży. Najwięcej racjonalnym jest podatek w wypadku ostatnim, albowiem wyzwala się już zupełnie ze związku z produkcją, nie potrzebuje być z góry przez producenta zaliczany, nie stosuje się do ilości produktów właśnie wyrobionych, lecz do ilości produktów wywożonych na sprzedaż, w chwili zatem przechodzenia ich do handlu lub w ręce właściwych konsumentów. Podatek konsumcyjny, wybierany od producentów, styka się tu materjalnie i formalnie z takimże podatkiem, wybieranym w czasie obrotu towarów. Także forma s t e m p l o w a podatków od obrotu, dogodna dla podatników, może tu być niekiedy zastosowaną;

d) ze względów technicznych, tudzież dla uniknienia znacznych kosztów skarbowych, zawiera państwo niekiedy u g o d ę z producentami względem należnej od nich ryczałtowej sumy podatku za pewien czas, na podstawie oszacowanych lub domniemanych ilości produktów przez nich wytwarzanych lub sprzedawanych. Ugoda taka jest dogodną dla producentów, albowiem w odpowiedniej sumie podatek sami sobie wymierzają, i dla skarbu, ponieważ władze skarbowe zwolnione są od ponoszenia kosztów szczegółowego wymiaru i dozoru. Wszelako w tej formie można wybierać podatek konsumcyjny tylko wówczas, gdy produkcja ogranicza się na niezbyt liczne koło producentów, gdy zatem podatek w formie powyższej od gotowych wytworów mógłby być wprost wybrany. Ugoda wiąże podatek z samą produkcją, podobnie jak podatek od surowców lub fabrykacji, przez co zaciera się cecha podatku konsumcyjnego;

e) z pośród podatków konsumcyjnych, wybieranych formalnie od producentów, byłby ze stanowiska teoretycznego najdoskonal-

szym podatek, wybierany dopiero w chwili lub po dokonaniu sprzedaży produktów i zastosowany do wysokości ceny za nie osiągniętej. Taki podatek wpływałby wprost od konsumentów, nie dotykałby wcale producenta, a nadto stosowałby się ściśle do każdoczesnej możności ekonomicznej podatników, kupujących wytwory. Producent byłby w tym wypadku niejako organem skarbowym, miałby podatek w czasie sprzedaży wymierzyć, wybrać i odesłać zaraz lub w pewnych terminach do kasy podatkowej. Za taką formą wymiaru i wybierania podatków konsumcyjnych przemawiał usilnie Biliński, jako za formą racjonalną, jednolitą, prostą i tanią. Podatek konsumcyjny w takiej formie byłby zasadniczo identyczny z nowoczesnym ogólnym podatkiem od obrotu, z tą różnicą, że dotykałby przedmioty konsumcji o wiele wyższą stopą podatku konsumcyjnego, niż wynosi wzmiankowana stopa podatku od obrotu. W tym wypadku więc należałoby nakładać na opodatkowane przedmioty konsumcji jednolitą stopę wyższą, łącznie z podatkiem od obrotu jak obecnie przy podatkach od obrotu rzeczy zbytkowych.

3) Podatki konsumcyjne mogą być wybierane w czasie obiegu produktów z rąk producenta do rąk kupca lub konsumenta. Formalnym podatnikiem może tu być sam producent, kupiec, zakład przewozowy lub konsument. Należy tu dawna forma podatku konsumcyjnego, wybieranego u bram miejskich, zwana akcyzą, następnie podatki konsumcyjne w formie opasek stemplowych, czyli banderoli od przedmiotów wchodzących do handlu, również podatki wybierane w czasie wysyłki towarów lub składania ich w magazynie kupca. Podatki w tej formie mają dwojaką cechę podatków konsumcyjnych i od obrotu, powinny być jednak tylko raz wybierane jako podatki konsumcyjne, a nie przy każdym obrocie. Tutaj zaliczyć możemy także podatki od wyszynku napojów, wybierane od kupców gospodnich, a mające zarazem cechę podatków zarobkowych.

4) Niektóre podatki konsumcyjne wybiera państwo za pomocą monopolów skarbowych, przez nałożenie na swe wytwory cen monopolicznych. Monopole skarbowe różnią się od monopolów administracyjnych swą tendencją fiskalną, niezależną od wyższych względów publicznych. Monopol skarbowy może być

bądź monopolem produkcji, gdy państwo zastrzega sobie tylko wyłączne prawo wydobywania surowców i wyrobu wytworów, bądź monopolem handlu, gdy państwo zastrzega sobie wyłączne prawo nabywania i sprzedaży produktów, albo jest zupełnym, gdy obejmuje całą produkcję i sprzedaż produktów. Monopol daje państwu możność, w braku konkurencji prywatnej, ustanowić jednostronnie dowolną cenę na swe wytwory, wyższą nad koszta produkcji i zwykły zysk przedsiębiorczy, wybrać w ten sposób od nabywcy wytworów w ich cenie odpowiednią kwotę podatku, którą następnie ponosi konsument, jako nabywca ostatni. Monopol jest dla państwa ze stanowiska skarbowego korzystny i dogodny, albowiem zapomocą jednolitej administracji i koncentracji produkcji państwo może szczędzić na kosztach, ma zapewniony stały i obfity odbyt swoich wytworów, może też zastosować progresyjną stopę podatkową do ceny lepszej jakości i zbytkowej konsumcji produktów. Monopol chroni skarb państwa przed rozgałęzioną defraudacją i przemytnictwem szczególnie wówczas, gdy stopa podatku konsumcyjnego przewyższa znacznie koszta produkcji i cenę produktu n. p. przy tytoniu lub spirytusie, i stwarza pokusę do zysków z defraudacji. Także konsumenci mają przy takiej formie podatku pewne korzyści, albowiem cena hurtowna, niekiedy też drobiazgowa, wytworów monopolicznych jest ustaloną, fałszerstwo produktów powinno być wykluczone, zarząd produkcji podlega kontroli ciał parlamentarnych. Wszystkie te zalety monopolów skarbowych sprawiły, że w najnowszych czasach wzmogła się w Europie tendencja do zaprowadzenia monopolów skarbowych na pewne przedmioty konsumcji zbędnej, n. p. tytoniu, wódki, nawet zapałek, także w takich państwach, które pozostałości monopolów średniowiecznych u siebie uchyliły, w myśl zasadniczych wymogów liberalnej szkoły.

Mają jednak także monopole skarbowe swoie strony słabe, pod względem ekonomicznym i skarbowym. Monopol każdy ogranicza i ścieśnia samodzielną produkcję swojską, osłabia ducha przedsiębiorczości i samoistnej inicjatywy. Z tego powodu jest monopol nejednokrotnie zawadą dla prawdziwego postępu w ekonomicznym i technicznym rozwoju produkcji. Szczególnie wówczas jest monopol istotna krzywdą dla produkcji społecznej, gdy przez centralizację produkcji w pewnych tylko miejscowościach, niepo-

zwala jej powstać i rozwinąć się w całym kraju, wbrew żywotnym interesom ekonomicznym społeczeństwa. Wiadomo, że n. p. monopol soli tamuje wyzyskanie licznych zródeł solnych i mniej obfitych pokładów w wielu okolicach kraju, więzi w łonie ziemi naturalne jej bogactwa, ku dotkliwej szkodzie krajowego rolnictwa i chowu bydła. Monopole tytoniu, spirytusu, zapałek, utrudniają rozwój produkcji przedsiębiorczej, obliczonej także na szeroki wywóz produktów zagranicę, wpływają więc niekorzystnie na bilans handlowy kraju, jeżeli ograniczają swoją produkcję do potrzeb konsumcyjnych własnego kraju. Nakoniec także pod względem skarbowym ociężałość organów skarbowych i system biurokratyczny może zniweczyć dodatnie skutki jednolitej administracji centralnej.

Z tych powodów nie możemy być zasadniczymi zwolennikami monopolów skarbowych. Mogą one być dobrą i dogodną formą dla podatków konsumcyjnych, ale mogą być też szkodliwymi i nieracjonalnymi. Zależy to od danych stosunków ekonomicznych, od organizacji i administracji monopolu, od rodzaju produktów, które monopolem objęto i od potrzeb swojskiej produkcji. Celem sprawniejszej administracji na zasadach kupieckich monopol konsumcyjny może być powierzony osobnemu przedsiębiorstwu państwowemu, co jednak nie narusza istoty monopolicznego podatku. W Polsce istnieją obok monopolu loterji, która nie jest podatkiem, lecz monopolicznem przedsiębiorstwem państwowem, trzy monopoliczne przedsiębiorstwa podatku konsumcyjnego: monopol tytoniu, soli i spirytusu, mające własną odrębną administrację pod naczelnym zarządem i nadzorem ministerstwa skarbu. Nadto wniesiony jest do sejmu projekt rządowy o monopolu wyrobu zapałek, który również miałby mieć osobowość prawną, jako przedsiębiorstwo państwowe pod naczelnym zarządem ministra skarbu, mógłby być jednak za zgodą Rady ministrów wydzierżawiony. Zyski takich przedsiębiorstw płyną z monopolicznej ceny, w której mieści się podatek konsumcyjny. Tylko wtedy, gdy przedsiębiorstwo wywozi swoje produkty zagranicę i otrzymuje w cenie produktów nadwyżki ponad koszta produkcji, można mówić o zyskach przedsiębiorstwa, niezależnych od podatku monopolicznego. Ceny wygórowane monopoliczne zakrywają często niedołężną i kosztowną administrację i czynią produkcję niezdolną do konkurencji. Tak

n. p. produkcja soli w Polsce okazała się najkosztowniejszą w Europie, podobnie produkcja zapałek we Francji.

5) Nakoniec niektóre podatki konsumcyjne mogą być wydzierżawione gminom lub przedsiębiorcom prywatnym, ale tylko wyjątkowo, w pewnych gminach i miejscowościach, celem uniknienia stosunkowo znacznych kosztów odrębnej lokalnej administracji i kontroli skarbowej. Również monopole skarbowe mogą być przedmiotem dzierżawy, szczególnie wtedy, gdy nie obejmują produkcji, lecz jedynie sprzedaż wytworów monopolicznych, po cenach z góry oznaczonych w poszczególnych miejscowościach. Niekiedy jednak oznaczenie cen z góry nie jest możliwe, mianowicie przy monopolach częściowych, nie obejmujących produkcji, n. p. przy dawnym monopolu propinacyjnym. W tym wypadku otwartą jest droga do nadużyć ze strony dzierżawców przez pogorszenie jakości i podrożenie produktów.

Podobnie jak dzierżawa, zwykły działać także podatki licencyjne od sprzedaży przedmiotów konsumcji osobistej, n. p. od wyszynku napojów. Podatki te, zwane zwykle „opłatami“, są na pół zarobkowymi, na pół zaś konsumcyjnymi.

Sposoby wymiaru i wybierania podatków, wyżej omówione, stosowane są w praktyce skarbowej w rozmaitej kombinacji przy wybieraniu podatków konsumcyjnych. Absolutnej zasady teoretycznej co do stosowania tego lub owego sposobu ustanowić nie można, albowiem właściwości i potrzeby danego kraju i narodu, stan historycznie wytworzony i z produkcją społeczną zrosły, rozmaite warunki i wymogi techniczne, polityka handlowa i cłowa państwa, wszystkie te i tym podobne czynniki muszą być przy organizacji podatków uwzględnione. Podatek teoretycznie całkiem racjonalny, wybierany n. p. wprost u konsumentów, lub u producentów od gotowych wytworów, może się w praktyce okazać niedogodnym i szkodliwym, jeżeli przesadną kontrolą i odpowiedzialnością krępuje i gnębi producentów, lub jeżeli naraża skarb państwa na szeroką defraudację. Przeciwnie wymiar podatku, teoretycznie nieuzasadniony, może się w praktyce zżyć z produkcją społeczną i okaże się nieraz znośnym, wbrew obawom teorji. Podobnie kwestja monopolów skarbowych musi być rozmaicie oceniana wedle tego, czy monopol już istnieje w zupełnej harmonji z produkcją krajową, czy też ma być dopiero zaprowadzony ko-

sztem wywłaszczenia i zupełnego wynagrodzenia przedsiębiorców prywatnych i ścieśnienia rozwiniętej już produkcji prywatnej.

W ogóle wszelkie wymogi teorji skarbowej liczyć się tu muszą z potrzebami życia społecznego i względami techniki podatkowej i tylko wspólnie z niemi wytworzyć mogą racjonalną praktykę podatkową.

d) ZASADY OPODATKOWANIA KONSUMCJI.

Podatki konsumcyjne w każdem państwie powinny ze względu na swą wagę dla skarbowości i na obciążenie wszystkich warstw społecznych tworzyć system zbudowany logicznie i zgodnie z ogólnemi zasadami skarbowemi. W ostatnich latach powstał pokrewny im cały system podatków od obrotu, równie doniosły dla skarbu i niekiedy krzyżujący się z opodatkowaniem konsumcji, tem większa więc zachodzi potrzeba systematycznego uregulowania i rewizji tych podatków.

Podatki konsumcyjne zaliczają powszechnie do podatków pośrednich. Jest to o tyle słuszne, że dotychczas przeważają podatki konsumcyjne nakładane w stadjum produkcji lub handlu, obciążające rzeczy swemi kosztami i przenoszone w cenie przedmiotów przez płatników na konsumentów, jako właściwych podatników. Są jednak podatki konsumcyjne od mieszkań i od używania szeregu przedmiotów zbędnych i zbytkowych, nakładane bezpośrednio na podatników. Są także podatki konsumcyjne, wybierane przez państwo bezpośrednio od konsumentów w cenie sprzedawanych im produktów monopolicznych, n. p. soli, tytoniu, spirytusu, zapałek. Pośredniość więc podatków konsumcyjnych nie jest ich właściwością powszechną, a niektóre podatki konsumcyjne przedstawiają się niewątpliwie jako bezpośrednie i osobiste.

Płatnikiem podatków konsumcyjnych jest bądź producent i kupiec, bądź konsument. Podatnikiem, faktycznie obciążonym, jest z reguły konsument, a więc osoba fizyczna, nabywająca przedmioty dla swego gospodarstwa domowego. Osoby prawne mogą być płatnikami podatku, jako producenci lub kupcy, ale nie są podatnikami, chyba, że opłacają podatek od używania pewnych przedmiotów, n. p. lokali. Jako podatki pośrednie podatki konsumcyjne nie dopuszczają wolności od podatku z tytułu przywilejów osobistych, n. p. panujących lub posłów obcych państw; ale jako

podatki bezpośrednie nie wykluczają tych przywilejów. N. p. ustawa Rzeczypospolitej Polskiej z 3 grudnia 1924 (poz. 993) o „zwolnieniu od podatków i opłat publicznych przedstawicieli państw obcych i szefów przedstawicielstw konsularnych“ słusznie wymienia także lokale mieszkalne tych osób jako wolne od podatków.

Przedmiotem podatków konsumcyjnych mogą być w zasadzie tylko przedmioty konsumcji osobistej. Surowce i materjały nie gotowe, narzędzia, maszyny, środki pomocnicze, nie nadają się do opodatkowania konsumcyjnego, mogą jednak być przedmiotem podatków od obrotu. Techniczne trudności nasuwają się przy takich przedmiotach, które są nietylko środkami konsumcji osobistej, ale także ważnymi materjałami lub środkami pomocniczymi w produkcji, n. p. sól, jako pokarm dla bydła, środek konserwujący w przemyśle, środek nawozowy w rolnictwie, środek leczniczy; podobnie spirytus jako środek oświetlający, leczniczy, konserwujący, naukowy; tak samo węgiel, drzewo, nafta, gaz i t. d. Przedmioty takie, o ile są opodatkowane, powinny być zwolnione od podatku jako środki produkcji, jeżeli znajdzie się forma zabezpieczenia skarbu państwa przed obejściem podatku konsumcyjnego. Jedną z takich form jest t. zw. d e n a t u r o w a n i e produktów, czyli chemiczne przeistoczenie ich tak, aby stały się niezdatnymi dla konsumcji osobistej, a zachowały swoją użyteczność dla innych celów. Podobne trudności nasuwają się przy opodatkowaniu lokali i przedmiotów zbytkowych n. p. samochodów, fortepianów, pojazdów, ponieważ lokale i przedmioty podobne mogą służyć celom zarobkowym i nie zawsze służą konsumcji osobistej.

System podatków konsumcyjnych polega na odpowiedniem ustosunkowaniu tych podatków i ich stopy celem urzeczywistnienia zasad etycznych i społeczno-gospodarczych w skarbowości. Minimum egzystencji podatników, ich możność płatnicza, stopa progresyjna przy wysokiej zdolności podatkowej mogą być w systemie tych podatków uwzględnione niekiedy bezpośrednio, zazwyczaj jednak tylko pośrednio. Bezpośrednio przy podatkach od osobistego używania za pomocą ulg podatkowych dla drobnych lokali mieszkalnych i dla przedmiotów zarobkowych. Pośrednio w całym systemie podatków, w doborze odpowiednich

przedmiotów opodatkowania, zastosowanych do siły płatniczej konsumentów.

Skarb państwa przez regulację stopy podatkowej zapewnić sobie może odpowiednie dochody w stosunku do przewidywanej konsumcji. Nie należy jednak mniemać, jakoby wyższa stopa podatku zawsze zapewniała skarbowi wyższe dochody, albowiem wyższa stopa podatku i znaczne podwyższenie ceny produktów może obniżyć w stopniu jeszcze wyższym konsumcję, szczególnie wtedy, gdy chodzi o produkty zbędne, jak napoje gorące, tytoń i cukier. Uczyniono to doświadczenie już z początkiem XVIII. wieku w Anglji (Swift) i nazwano „abecadłem podatkowem“ zasadę, że w skarbowości dwa razy dwa nie dają cztery, lecz mniejszą cyfrę. Niekiedy dopiero po dłuższym czasie konsumcja dochodzi do poziomu dawniejszego.

Z pośród przedmiotów osobistej konsumcji nadają się przedewszystkiem do opodatkowania przedmioty konsumcji zbędnej i zbytkowej. Pojęcie zbędności i zbytku jest wprawdzie względnem, zależnem od stosunków klimatycznych i cywilizacyjnych, od obyczajów i dobrobytu, w każdem społeczeństwie jednak wskazać można przedmioty, które ze stanowiska potrzeb i wymogów stanu klasy najniższej mogą być uważane jako zbędne, a ze stanowiska potrzeb klasy średniej jako zbytkowe. Przedmioty konsumcji zbędnej i zbytkowej mogą przysporzyć skarbowi tylko wówczas obfitych dochodów, jeżeli ich konsumcja jest w szerokich warstwach społeczeństwa rozpowszechnioną. Dlatego podatki konsumcyjne nie mogą się ograniczyć na poszczególne przedmioty, z natury swej i przeznaczenia zbędne lub zbytkowe, n. p. na używanie pałaców, parków, ekwipaży, wierzchowców, służby w liberji, fortepianów, psów w miastach, i t. p., lecz powinny objąć także przedmioty konsumcji powszechnej, a pomimo to albo w całości zbędnej, jaką jest n. p. konsumcja piwa, tytoniu, w wielu krajach też wina, wódki, cukru, albo przynajmniej w pewnej lepszej jakości i wyższej cenie zbędnej lub zbytkowej, jaką jest n. p. konsumcja drobiu i dziczyzny w miastach, konsumcja koniaku, likierów, win starych lub zagranicznych, używanie obszernych i wytwornych pomieszkań i t. p. W tem znaczeniu proponował Biliński całkiem słusznie utworzenie całego systemu podatków zbytkowych od przedmiotów lepszej jakości i wyższej ceny.

Za daleko jednak posunął się autor, uważając jako zbytek już „każdy przedmiot gotowy w gatunku nie najniższym“, albowiem taka interpretacja zbytku przy dzisiejszym stanie rozgałęzionego przemysłu i konjunktury cen, byłaby nie tylko nie uzasadnioną, ale nadto w praktyce wprost nie wykonalną.

W krajach zamożnych powinno państwo i samorząd poprzestać w myśl ogólnych zasad na podatkach konsumcyjnych od konsumcji zbędnej i zbytkowej. W krajach niezamożnych może państwo pod naciskiem potrzeb skarbowych sięgnąć także do opodatkowania konsumcji niezbędnej, z zachowaniem wszelkich możliwych względów i ulg w stopie podatkowej. Równocześnie powinien być zachowany odpowiedni stosunek między podatkami konsumcyjnymi na rzecz państwa i samorządu, podobnie jak przy podatkach bezpośrednich. Pod tym względem najokorzystniejszym jest system jednolitej administracji państwowej przy udziale samorządu w dochodach lub odwrotnie, aby zaoszczędzić kosztów zarządu i równomiernie rozłożyć ciężary na konsumcję. W dzisiejszej Austrji państwo związkowe otrzymuje cały dochód tylko z podatku od cukru, zapałek, wód mineralnych, kwasu octowego i słodkich wyrobów, zresztą zaś dzieli się do połowy z gminami.

Nakoniec wymiar i wybieranie podatków powinny odpowiadać ich naturze i przeznaczeniu, jako podatków konsumcyjnych, oraz uwzględnić i zastosować wszelkie wymogi racjonalnej techniki podatkowej.

e) DOCHODY SKARBOWE Z PODATKÓW KONSUMCYJNYCH.

Dochody skarbowe z podatków konsumcyjnych są niemal we wszystkich państwach dzisiejszych obfitsze, niż z jakiegokolwiek innego źródła publicznego. Na dochody te składają się głównie podatki od przedmiotów konsumcji zbędnej, ale powszechnej, mianowicie od napojów: wódki, piwa i wina, dalej od tytoniu i cukru. Mylną jest opinja, jakoby konsumcja niezbędna dźwigała wyłącznie ciężar podatków konsumcyjnych, nieuzasadnioną też wywnioskowania ztąd nazwa tych podatków, jakoby podatków „od pracy“. Niezawodnie niektóre z powyższych przedmiotów, jak wódka w klimacie zimnym, wino w krajach południowych, cukier w krajach zachodnich, nabierają cechy konsumcji niezbędnej,

wszelako cecha ta jest bądź wynikiem lokalnych stosunków klimatycznych i wyżywienia ludności, mianowicie przy winie i wódce, bądź objawem istotnego ekonomicznego postępu i cywilizacji, mianowicie przy konsumcji cukru. Z podatków od konsumcji bezwzględnie niezbędnej przysparza tylko podatek od soli znaczniejszych dochodów państwom. Podatki od innych przedmiotów konsumcji niezbędnej, niemniej poszczególne podatki zbytkowe od pewnych towarów i usług, mają pod względem skarbowym podrzędne znaczenie. Aby dać dokładny obraz obciążenia konsumcji osobistej uwzględnić musimy też dochody z odpowiednich ceł skarbowych i potrącić zwroty podatków krajowych przy wywozie produktów za granicę.

Na czoło wszystkich podatków konsumcyjnych pod względem skarbowym wysunął się podatek od tytoniu, zwłaszcza w państwach, mających monopol tytoniowy. Obok podatku od obrotu i podatków dochodowych podatek ten w niektórych państwach jest główną podporą skarbu. W r. 1925 we Włoszech przynosi około 3 miljardy lirów (w r. 1924 preliminowano 2.831 milj. lirów), we Francji 2½ miljarda franków, w Austrji dzisiejszej netto 1344 miljardów koron, w Czechosłowacji netto 1013 miljonów koron czeskich, w Rumunji 2.4 miljarda lei, w Polsce 133 miljonów złotych, w Niemczech 360 miljonów marek złotych, jakkolwiek Niemcy nie mają monopolu tytoniu. Znacznym jest także dochód z ceł monopolicznych tytoniu w W. Brytanji, niemniej z podatku od tytoniu w Ameryce Północnej (już w r. 1917 przeszło 102 miljony dolarów), w Hiszpanji, Węgrzech i krajach bałkańskich. Na drugiem miejscu w rzędzie tych podatków znajduje się spirytus, mianowicie w W. Brytanji, w przedwojennej Rosji, w Holandji, w państwach skandynawskich, w Rumunji. W Polsce podatek od spirytusu (od r. 1925 w formie monopolu) dorównuje podatkowi od tytoniu, ale w Niemczech, Czechosłowacji, Austrji, Węgrzech i krajach południowych jest nierównie mniejszy. Na trzeciem miejscu umieścić należy podatek od cukru, który w niektórych krajach, n. p. w Niemczech i w krajach południowych, wyprzedził podatek od wódki, na czwartem miejscu podatek od piwa, ważny w W. Brytanji, Niemczech, w państwach skandynawskich, Czechosłowacji i Austrji, na dalszem miejscu podatek od wina, ważny dla skarbu we Francji, Rumunji i w innych

krajach południowych, zniesiony jako państwowy we Włoszech przez rząd Mussoliniego w r. 1924, w krajach północnych zaś przysparzający dochodów skarbowi głównie w formie ceł dowozowych. Poza wymienionymi podatkami odgrywa w niektórych państwach drugorzędną rolę podatek od olejów mineralnych (nafty) i podatek od soli, nadto podatki konsumcyjne o znaczeniu podrzędnem dla skarbu (od wód mineralnych, kwasu octowego) oraz podatki od mieszkań i przedmiotów zbytkowych. Po wojnie światowej niektóre państwa za przykładem Niemiec wprowadziły podatek od węgla, teoretycznie nieuzasadniony; podatek ten już wygasa, zniesiony w Niemczech (ustawą z 20 marca 1923) i w Polsce (rozp. min. z 9 lipca 1924), ale znajduje się jeszcze w budżecie na rok 1925 Czechosłowacji z kwotą 310 miljonów koron czeskich i w projekcie budżetu na r. 1925 komisji budżetowej Izby francuskiej.

Uzupełnieniem podatków konsumcyjnych są cła, pobierane bądź od produktów obcych nie wyrabianych w kraju n. p. w Europie od produktów kolonjalnych, bądź też wybierane oprócz podatku konsumcyjnego, obciążające więc importera i konsumenta produktów zagranicznych w silniejszym stopniu, niż przy produktach krajowych. Ogółem cła i podatki konsumcyjne niemal dorównują w W. Brytanji pod względem skarbowym podatkom bezpośrednim, przewyższają zaś je wszędzie na stałym lądzie Europy w rozmaitym stosunku.

2) CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA.

Systematyczny układ podatków konsumcyjnych opieramy na ich podziale na podatki od konsumcji niezbędnej, zbędnej i zbytkowej, jakkolwiek ścisłej granicy między temi kategorjami oznaczyć nie można. Do pierwszej kategorji zaliczamy podatki od pożywienia roślinnego, mianowicie od mąki i chleba, od pożywienia mineralnego, t. j. soli, od pożywienia zwierzęcego, t. j. mięsa i rzezi zwierząt, dalej podatki od opału, od niezbędnego pomieszkania, od zwyczajnych materjałów świetlnych, od zapałek, od niezbędnej lektury kalendarzy i dzienników. Niezbędny napój, jakim jest woda, nie podlega podatkowi, również niezbędna odzież, obuwie, sprzęty domowe, wolne są od podatków konsumcyjnych, ale opła-

cają podatki od obrotu i cła dowozowe. Do kategorji podatków od konsumcji zbędnej zaliczamy podatki od napojów gorących wódki i piwa, podatki od wina i podatek od wód mineralnych, wprowadzony w niektórych państwach w czasie wojny światowej, podatki od cukru, słodyczy, sacharyny i miodu, podatki od tytoniu i cygar, od kwasu octowego, drożdży. Do podatków od konsumcji zbytkowej zaliczamy podatki od wyborowych gatunków konsumcji zbędnej (od likierów, koniaków, piwa i win wybrednych, takichże cygar i tytoniów, zbytkowych pomieszkań) oraz podatki od używania przedmiotów zbytkowych dla osobistej wygody i przyjemności, n. p. pojazdów, samochodów, bilardów, muzyki przenośnej.

A) PODATKI OD KONSUMCJI NIEZBĘDNEJ.

a) PODATKI OD MĄKI I CHLEBA.

Mąka, chleb i inne powszednie środki żywności są zwyczajnym pokarmem ludzkim, niezbędnym środkiem utrzymania ludzi przy życiu i pracy, nie nadają się więc wcale do opodatkowania. Podatki takie są typowymi podatkami od pracy, potępionymi przez zasady skarbowe państwa nowożytnego. Podatek taki od mlewa, pobierany w młynach, najdłużej utrzymał się we Włoszech, jako podatek państwowy, został jednak w r. 1884 ostatecznie zniesiony. Podatek ten był powszechnie słusznie znienawidzony tak, że od r. 1904 został uchylony także w gminach w zamian za dotację skarbu państwa na rzecz gmin. Na r. 1925 komisja budżetowa izby posłów francuskiej proponuje drobną opłatę od młyna. W niektórych państwach utrzymał się ten podatek w gminach w formie akcyzy od środków żywności przy ich dowozie do miasta. We Francji stanowi octrois najważniejsze źródło dochodów miejskich, a w niem blisko dwie trzecie części przynoszą podatki od środków żywności roślinnych i zwierzęcych, a piątą część podatki od opału. W r. 1923 utrzymywała się octrois jeszcze w 1.119 miastach i gminach o 14½ miljona mieszkańcach, czyli 38.6% ludności całej Francji podlegało temu podatkowi. Przychody ogólne z octrois wynosiły 530 miljonów franków (przeszło 200 miljonów w samym Paryżu), w tem dały środki żywności (zwłaszcza mię-

so) 281 miljonow.[1]) W Austrji przedwojennej państwo pobierało w głównych miastach, t. zw. zamkniętych, akcyzę od środków żywności, opału, napojów i innych przedmiotów, do której gminy nakładały swoje dodatki. Jednakowoż już przed wojną przeprowadzono reformę, uwalniającą mąkę i chleb od akcyzy. W tym zakresie akcyza utrzymała się dotychczas we Lwowie i Krakowie, tworząc do końca r. 1925 źródło dochodów miejskich. Podobnie, jak podatek konsumcyjny, działa w państwach dowożących zboże i mąkę c ł o od tych produktów, jednakowoż nie ma ono z góry celu fiskalnego lecz cel ochronny dla produkcji krajowej.

b) PODATEK OD SOLI.

Podatek od soli jest teoretycznie nieuzasadniony z dwóch przyczyn. Najpierw dlatego, że sól jest niezbędną zaprawą pokarmów, szczególnie roślinnych i ułatwia trawienie w organizmie ludzkiem; opodatkowanie soli spada na najbiedniejszych konsumentów i ich rodziny, spożywające głównie chleb, ziemniaki i inne pokarmy roślinne. Powtóre dlatego, że sól jest ważnym środkiem pomocniczym w produkcji rolnej i przemysłowej, pożywnym pokarmem dla hodowli bydła, środkiem leczniczym i konserwującym, środkiem nawozowym zwłaszcza w łączności z solami potasowemi, niezbędną domieszką do wyrobu masła, sody, mydła, wód mineralnych i innych celów. Podatek od soli więc jest podatkiem od niezbędnej konsumcji i podatkiem od produkcji zarazem. Można wprawdzie zapomocą środków chemicznych sól „denaturować“, czyli uczynić niezdatną do konsumcji osobistej i zwolnić ją od podatku, ale czynność ta wymaga znacznych kosztów, psuje jakość soli i jest często zawodną, a skarbu nie chroni od defraudacji.

Podatek od soli w formie monopolu soli istniał już w wiekach średnich, a w Polsce kopalnie i żupy solne były głównem źródłem skarbu królewskiego. Z przyczyn jednak wyżej podanych niektóre państwa zniosły zupełnie podatek od soli: Anglja od r. 1825, Szwecja od r. 1844, Belgja od r. 1871, inne zatrzymały tylko cło dowozowe od soli, mianowicie Danja, Norwegja, Hiszpanja, Portugalja, Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, Rosja przedwojenna. Państwa, które zatrzymały podatek od soli, wybierają go

[1]) Daty bliższe w „Bulletin de statistique“ za listopad 1924.

bądź w formie podatku konsumcyjnego od gotowego produktu, bądź w formie pełnego monopolu produkcji i handlu, bądź w formie monopolu handlowego. Podatek konsumcyjny istnieje we Francji, Holandji i Niemczech, a wybiera się go w czasie wywozu soli z kopalni lub składowni soli. We Francji podatek w r. 1924 przyniósł skarbowi 37.5 miliona franków, na rok 1925 preliminowano z podatku od soli 19 milj. fr., w Holandji na rok 1925 preliminowano 1½ miliona guldenów, w Niemczech na r. 1924/5 tylko 9 miljonów marek złotych. Podatek od soli w Niemczech został po wojnie zniżony na 7.4 m. od tonny (niespełna grosz od kilograma), gdy przed wojną wynosił 120 marek od tonny.[1]) Dzięki niskiemu podatkowi konsumcja roczna wynosi 1,240.000 tonn czyli około 20 kg. na głowę.

Monopol soli utrzymał się jeszcze w szeregu państw, przeważnie jako monopol handlowy. Znaczniejsze dochody z monopolu soli pełnego wykazuje Austrja niemiecka (w r. 1925 netto 102 miljardów austr. koron), Włochy (w r. 1924 lirów 171 miljonów), Czechosłowacja (1925 r. netto 22 miljonów koron czeskich). Pełny monopol jest szkodliwy dla produkcji, ponieważ nie pozwala wykorzystać naturalnych skarbów przyrody, o ile samo państwo nie zdecyduje się ich wydobywać w własnym zarządzie. Monopol taki istnieje dotychczas w Małopolsce na podstawie starej ustawy austrjackiej o cłach i monopolach z r. 1835, która postanawia, że źródła solne i pokłady soli, których państwo nie chce użytkować, mają być zniszczone i przez władzę tak zabezpieczone, aby nie mogły być przez nikogo używane. Wskutek tego mnóstwo źródeł solnych na Podkarpaciu małopolskiem marnieje i spływa z potokami, zamiast służyć hodowli bydła i celom przemysłowym ubogiego kraju. Mniej szkodliwy jest monopol handlowy, oddający tylko sprzedaż i handel solą w ręce zarządu monopolu. Monopol taki istnieje od dawna w poszczególnych kantonach szwajcarskich w Jugosławji, Rumunji, Grecji, Turcji, Chinach, Indjach brytyjskich, od r. 1904 także w Japonji.

Monopol handlowy w całej Polsce został wprowadzony od dnia 1 lutego 1925 rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 (poz. 1043) na zasadzie ustawy z dnia 31

[1]) Ob Reichshaushaltungsplan fur 1924, rozd. 17.

lipca 1924 o naprawie skarbu państwa i poprawie gospodarstwa społecznego. Monopol obejmuje kupno i sprzedaż soli jadalnej, wywóz i przywóz soli na obszar Rzeczypospolitej z zagranicy lub z obszaru innego, n. p. z wolnego miasta Gdańska, oraz wszelki inny obrót solą. Minister skarbu może zezwolić na prowadzenie handlu solą jadalną na warunkach przez siebie ustanowionych i na wywóz lub przywóz soli jadalnej do kraju. Z miejsca produkcji i ze składów monopolowych nie wolno soli jadalnej wynosić, ani nie wolno soli przyrządzać lub przetwarzać celem odsprzedaży, tylko w wypadkach określonych przez ministra skarbu. Minister skarbu oznacza ceny nabycia i sprzedaży soli oraz ceny zniżone na wywóz, na potrzeby rolnictwa i przemysłu, na wsparcie nędzy i zakładów dobroczynnych, niemniej dodatek do cła od soli przywożonej z zagranicy za przyzwoleniem ministra skarbu. Sól jadalna może być sprzedawaną tylko w miejscach na to przeznaczonych i po cenach ustanowionych przez ministra skarbu. Obrót solą podlega nadzorowi władz państwowych pod naczelnym zarządem ministra skarbu.

Ustawa (rozporządzenie) o monopolu soli znosi przepisy sprzeczne z rozporządzeniem, ale nic postanawia, co się stanie z monopolem produkcji w Małopolsce i na Śląsku cieszyńskim. Pod tym względem musi być uzupełnioną. W r. 1924 podatek od soli w Polsce (wraz z monopolem małopolskim) przyniósł 16½ miljonów złotych dochodu. Na r. 1925 preliminowano przez rząd i przez komisję budżetową przychód brutto z tego źródła w kwocie 38.8 miljonów, dochód netto w kwocie 28.8 miljonów, przyjmując za podstawę roczną konsumcję soli w ilości 250 000 tonn czyli 9 kg. na głowę i zysk ponad koszta nabycia soli od tonny od 97 złotych do 140 złotych. W porównaniu z podatkiem niemieckim podatek monopoliczny w Polsce jest zbyt wygórowany, 13 do 20 krotnie wyższy, otwiera więc na oścież wrota przemytnictwu obcej soli, zwłaszcza w okolicach granicznych.

c) PODATEK OD MIĘSA I RZEZI.

Podatek konsumcyjny od mięsa i rzezi należy do kategorji podatków od konsumcji niezbędnej; ponieważ mięso stało się pokarmem powszechnym także w warstwach rolniczych, potrzebu-

jących pokarmu pożywnego dla utrzymania i powiększenia swej zdolności do pracy i pracowitości. Doświadczenie uczy, że ludy często z powodu niedostatecznego odżywiania się i małych potrzeb są leniwe i mało produktywne, przy lepszem odżywianiu zaś, n. p. na wychodźtwie, dorównują w pracowitości innym ludom, wyżej rozwiniętym. Mięso musimy więc uważać za konsumcję niezbędną, jakkolwiek są ludy pracowite na Wschodzie, n. p. Japończycy, spożywające przeważnie roślinne pokarmy i jakkolwiek także szerokie warstwy naszego ludu rolniczego muszą się obchodzić w dnie powszednie bez potraw mięsnych.

Podatek od mięsa i rzezi bydła jako podatek państwowy utrzymał się w niewielu państwach, mianowicie w Holandji, Czechosłowacji, Saksonji, Badenji, Grecji. Budżet Holandji na r. 1925 preliminuje z tego źródła dość znaczny dochód w sumie 10 miljonów guldenów, budżet Czechosłowacji 111 miljonów koron czeskich. Komisja budżetowa francuskiej Izby posłów proponuje na r. 1925 podatki od rzezi i mięsa. Polska odziedziczyła ten podatek tylko w b. zaborze austrjackim, gdzie ustawa z r. 1829 wprowadziła go w t. zw. zamkniętych miastach jako akcyzę wraz z innymi przedmiotami, a ustawa z r. 1877 także w kraju poza miastami zamkniętemi. Na podstawie tych ustaw podatek od mięsa i rzezi istnieje dotychczas w Czechosłowacji, w Polsce utrzymano go wyjątkowo jako podatek miejski do końca roku 1925 we Lwowie i Krakowie. Inny, nie fiskalny charakter, ma opłata od zwierząt domowych w b. zaborze rosyjskim, przepisana na cele weterynaryjne rosyjską ustawą lekarską z r. 1905. Jest to opłata zasadnicza od sztuki bydła i nadto procentowa, od średniej wartości, wynosząca od 1% do 2% norm szacunkowych bydła i koni wraz z nierogacizną. Normy te ustaliło nowe rozporz. minist. z 25 listopada 1924 r. (poz. 972) dla wymiaru tego podatku od 1 stycznia 1925. Dochód z tego podatku preliminowany na r. 1925 w sumie 12.5 miliona zł., pobiera ministerstwo rolnictwa. W miejsce tego podatku ma wejść na całym obszarze Rzeczypospolitej wedle projektu ustawy wniesionego przez rząd do sejmu w marcu r. 1925 opłata za nadzór nad zdrowotnością zwierząt domowych oddawanych do przewozu i do uboju w wysokości 3% ich średniej wartości.

Jako podatek miejski utrzymał się podatek od mięsa w formie akcyzy (octrois) we Francji i Włoszech, w Austrji w miastach

„zamkniętych“ i w krajach niemieckich. Podatek ten odróżnić należy od opłat za ubezpieczenie bydła oraz od dawnych podatków przychodowych i dziesięciny od przychowku bydła. W Prusiech ustawa z r. 1891 o podatkach komunalnych zabroniła gminom nakładanie podatku od rzezi i mlewa. Ustawa ta obecnie w swej przeważnej części przestała obowiązywać.

d) PODATKI OD OPAŁU.

Podatki od materjałów opałowych, drzewa i węgla, niemniej od surowej ropy naftowej, należą do rzędu podatków od konsumcji niezbędnej, a najdotkliwsze są w klimacie umiarkowanym i zimnym, w którym ogrzewanie pomieszkań zapomocą pieców i urządzeń centralnych jest konieczne przez znaczną część roku dla zdrowia i życia mieszkańców. Podatki te nadto obciążają produkcję, ponieważ warsztaty i lokale gospodarcze, fabryki i motory, parowozy i parowce okrętowe, zawdzięczają swój ruch i siłę środkom wytwarzającym parę, gaz i elektryczność.

Ze względów powyższych przed wojną światową materjały opałowe zwolnione były od podatków państwowych, podlegały jednak i podlegają dotychczas w niektórych państwach podatkom samorządowym, zwłaszcza akcyzie miejskiej. W cyfrach dochodów akcyzy miejskiej we Francji, poprzednio podanych (octrois), mieszczą się także materjały opałowe w kwocie 102 miljonów franków. Dla osiągnięcia równowagi budżetu na r. 1925 projekt ustawy skarbowej izby poselskiej we Francji zawiera także niektóre podatki od konsumcji niezbędnej (od młynów, rzezi i mięsa), a także od węgla i koksu. Podatek od brykietów Francja ma od r. 1910. W czasie wojny Niemcy ustawą z 8 kwietnia 1917, później kilkakrotnie zmienioną, wprowadziły podatek od węgla krajowego i zagranicznego, oraz od koksu i brykietów w stosunku procentowym do ceny tych produktów. Nieracjonalny ten podatek, uciążliwy dla produkcji i konsumcji, przetrwał wojnę i znalazł naśladowców w państwach ościennych, a to w Polsce, Czechosłowacji, obecnie zaś we Francji. W Polsce na podstawie ustawy z 10 maja 1921 (poz. 248) o regulowaniu podatków od spożycia, zużycia i produkcji zaprowadzonych przez rządy zaborcze na obszarze Rzeczypospolitej, rozporządzenie Rady ministrów z dnia 30 października 1922 (poz. 909) rozszerzyło na cały obszar pań-

stwa moc obowiązującą ustawy niemieckiej z 8 kwietnia 1917 r. ze zmianami późniejszemi, ustalając równocześnie podatek od węgla na 40% ceny węgla, z ulgami dla kopalń mniej wydajnych, mianowicie na 20% dla zagłębia dąbrowskiego, na 12% dla zagłębia krakowskiego i 5% dla węgla brunatnego poza województwem śląskiem. Nierówność stopy podatku w Niemczech i w Polsce była uzasadnioną rozmaitymi kosztami i warunkami produkcji, nadawała jednak podatkowi konsumcyjnemu charakter podatku produkcyjnego. Podatek od węgla w Rzeszy niemieckiej został zniesiony ustawą z 20 marca 1923, w Polsce był kilkakrotnie zniżany i uregulowany rozporz. min. z 29 stycznia 1924, nakoniec rozporz. ministerstwa z 9 sierpnia 1924 (poz. 821) „na zasadzie niemieckiej ustawy z dnia 20 kwietnia 1922“ wstrzymało pobór podatku od węgla wywiezionego z kopalń po 15 lipca 1924 lub zużytego po tym terminie na własne potrzeby kopalń. Podatek od węgla przyniósł skarbowi polskiemu w r. 1923 złotych 9.8 miljona, w roku 1924 zaś 8.5 miljona, nadto skarbowi śląskiemu 25 milj. złotych. Budżet Czechosłowacji na r. 1925 przewiduje z podatku od węgla 310 miljonów koron czeskich. We Włoszech od 1 stycznia 1924 zniesiono akcyzę miejską (dazi interni di consumo) od węgla i innych produktów przeznaczonych do użytku przemysłowego i podjęto w całych Włoszech reformę systemu podatków samorządowych. Podatek od ropy surowej, a także od węgla wedle ilości wydobytego materjału wprowadziła w Polsce ustawa z 11 sierpnia 1923 na rzecz związków komunalnych, na których obszarze są kopalnie, a to w wysokości 1% wartości sprzedażnej tych materjałów.

e) PODATKI OD ŚWIATŁA.

Podatki od materjałów świetlnych, od olejów mineralnych, świec, zapałek, gazu, elektryczności, są zasadniczo podatkami od konsumcji niezbędnej, a zarazem podatkami od środków produkcji, światła bowiem potrzebujemy nie tylko dla wygody i przyjemności, ale przedewszystkiem dla pracy fizycznej i umysłowej w domu, w lokalach gospodarczych i w zakładach naukowych. Podatki te podrażają produkcję zwłaszcza w porze nocnej i zimowej, łącza sie częściowo z podatkami od niezbędnego opału (oleje mineralne, zapałki), przyczyniają się do próżnowania i lenistwa

biedniejszej ludności, zwłaszcza w porze zimowej, pragnącej zaoszczędzić sobie wydatków na światło, a tem samem nie dadzą się usprawiedliwiać ze stanowiska zasad gospodarczych i społecznych. Względy skarbowe również nie są stanowczemi, ponieważ dochody z tych podatków odgrywają rolę drugorzędną.

Za podatkami tymi można było dawniej przytoczyć argument, że niektóre materjały świetlne, jak gaz i elektryczność, mają charakter zbytkowy. Dzisiaj rozwój techniczny i gospodarczy nie pozwala na posługiwanie się takim argumentem, gdyż środki te zapomocą centrali gazowych i elektrycznych są przystępne dla wszystkich konsumentów i nieodzowne dla produkcji. Za podatkiem od zapałek możnaby jeszcze przytoczyć, że najwięcej zapałek zużywają palacze papierosów i cygar, a więc konsumenci przedmiotów zbędnych, okoliczność ta jednak nie może uzasadnić opodatkowania konsumcji niezbędnej, a pośrednio produkcji w tej formie.

Z pośród tych podatków najbardziej rozpowszechnionym jest podatek od zapałek, bądź w formie monopolu państwowego, bądź też podatku od gotowego wyrobu, pobieranego w formie opasek (banderoli) ostemplowanych. Przykład tego opodatkowania dała najpierw Francja po nieszczęśliwej wojnie z Niemcami w r. 1871, z powodu trudności kontroli jednak w r. 1872 wprowadziła monopol, wywłaszczając za cenę 32½ miljona franków około 600 fabryk prywatnych, poczem produkcję scentralizowano w pięciu wielkich fabrykach. Administracja państwowa okazała się zbyt ociężałą, skutkiem czego monopol początkowo wydzierżawiono, później wzięto w własną administrację, ktora była tak kosztowna, że państwo zarabiało wówczas, gdy robotnicy strajkowali, mogło bowiem kupować obce tanie zapałki i sprzedawać je po wyższej cenie konsumentom. Wskutek tych doświadczeń po wojnie światowej monopol państwowy od zapałek w r. 1923 zniesiono. Tak samo Włochy zniosły równocześnie swój monopol zapałek, oddając fabryki państwowe prywatnej spółce i wprowadzając prywatną konkurencję. Forma monopolu więc, wprowadzonego w Hiszpanji, Grecji, Jugosławji i Rumunji, okazała się pod względem finansowym niepraktyczną, ponieważ podatek monopoliczny zakrywa braki techniczne i administracyjne i czyni produkcję państwową niezdolną do podjęcia współzawodnictwa z produkcją obcą na ryn-

kach własnych i obcych Korzystniejszą pod względem gospodarczym i skarbowym okazuje się forma opasek stemplowych, albowiem nie tamuje konkurencji i ułatwia wielką produkcję i eksport produktów w krajach, mających naturalne warunki w materjale drzewnym (osika), n. p. w krajach skandynawskich i w Polsce. W systemie monopolu wykazywane dochody z monopolu są często tylko wyrazem wygórowanej ceny monopolicznej czyli wysokiego podatku przy nadmiernych kosztach produkcji i administracji. We Francji preliminowano na r. 1925 ze sprzedaży zapałek 129 milj. franków, monopol we Włoszech dawał w ostatnich latach 90 miljonów lirów dochodów, podatek od zapałek, zapalniczek i świec zapalnych w Niemczech na mocy ustawy z r. 1919 w roku 1924/5 preliminowano w sumie 12.6 miljona marek, w Czechosłowacji 12.5 miljona koron czeskich, w Austrji niemieckiej 14 miljardów koron austrjackich.

Polska odziedziczyła po państwach zaborczych podatek od zapałek w formie opasek stemplowych, albowiem w tej formie podatek ten istniał we wszystkich trzech państwach. Rozporządzeniami Rady ministrów z r. 1921 i 1923 wprowadzono na całym obszarze Rzeczypospolitej jednakową stopę podatku, która wynosi od 1 stycznia r. 1924 jeden grosz od pudełka zawierającego do 60 sztuk zapałek (lub dwóch książeczek po 30 zapałek). Podatek ten w r. 1924 przyniósł skarbowi niespełna 4 miljony złotych. W grudniu r. 1924 rząd wniósł do sejmu projekt ustawy, wprowadzającej m o n o p o l wyrobu zapałek oraz wszelkich zapalniczek, t. j. przyrządów, służących do wzniecania ognia. Państwowy monopol wedle projektu tego mógłby być wydzierżawiony pod warunkiem, aby dochód z dzierżawy nie był niższy od dochodu skarbu państwa w r. 1924 i aby produkcja zapałek w kraju pokrywała całe zapotrzebowanie ludności i zapewniła wywóz zapałek za granicę w ilości nie mniejszej niż 25% konsumcji wewnętrznej. Losy tej ustawy w sejmie nie są dotychczas ustalone, należy bowiem uwzględnić obok interesów skarbu i konsumentów także potrzeby produkcji, która w tej gałęzi w Polsce ma warunki naturalne i wzrosła stopniowo. Wywóz zapałek z Polski wynosił w r. 1922 złotych 670 tysięcy, w r. 1923 zł. jeden miljon 47.000, w roku 1924 zaś jeden miljon 248.000.

Drugim podatkiem tej kategorii, powszechnym w krajach produkujących oleje mineralne (ropę i naftę), jest podatek od olejów mineralnych. W krajach, nie mających własnej produkcji, istnieje tylko cło od dowozu tych produktów. We Francji w r. 1871 wprowadzono obok cła osobny podatek od olejów mineralnych, zniesiono go jednak już w r. 1894, natomiast tak we Francji, jak i w innych krajach mających akcyzę miejską, pobiera się tę akcyzę także od olejów mineralnych. W Austrji przedwojennej w r. 1882 wprowadzono podatek od nafty, wybierany od gotowego produktu, przeznaczonego do wywozu z rafinerji. Natomiast ropa surowa i oleje służące do czyszczenia szybów naftowych lub do ruchu motorów zostały uwolnione od podatku. Oleje lżejsze podlegają wyższej stopie podatkowej, niż ciężkie. Dla ochrony przed konkurencją nafty kaukaskiej i amerykańskiej wprowadzono w r. 1899 w taryfie celnej obok cła także podatek krajowy od obcych olejów mineralnych, zdatnych do oświetlenia. Także w Rosji przedwojennej po nieudałej próbie monopolu naftowego wprowadzono w r. 1888 podatek od gotowego produktu. W Niemczech przed wojną światową wprowadzono ustawą z 15 lipca 1909 obok podatku od zapałek i świec także podatek od środków oświetlenia (lamp naftowych, spirytusowych, gazowych, elektrycznych oraz od palników), opłacany przez producenta przed wywozem lamp i palników z fabryki. Po wojnie wznowiono podatek od zapałek w r. 1919 a od innych środków świetlnych ustawą z 3 lipca 1923, mianowicie podatek od zapałek wynosi 60% kosztów produkcji (120 marek od normalnej skrzyni), podatek zaś od innych środków świetlnych 20% ceny sprzedażnej. Na rok 1924/5 preliminowano z podatku od innych środków świetlnych 8 miljonów marek dochodów. W Czechosłowacji preliminowano na r. 1925 z podatku od olejów mineralnych 14 miljonów koron czeskich dochodu, w Rumunji 90 miljonów lei.

W Polsce obowiązują przepisy austrjackiej ustawy o opodatkowaniu olejów mineralnych z 26 maja 1882, rozszerzone na cały obszar Rzeczypospolitej Wysokość podatku została ustaloną, wedle wagi produktów, od dnia 1 stycznia r. 1924 rozporządzeniem minist. z 24 grudnia 1923, a równocześnie ustalono także podatek od parafiny i świec parafinowych oraz od smarów. W roku 1924 skarb państwa miał z podatku od olejów skalnych 10.7 miljona zło-

tych dochodu, na r. 1925 preliminowano dochód w kwocie 15 miljonów złotych, przyjmując nowe stawki podatku, a to 15 złotych od cetnara metr. benzyny, 10 zł. od nafty, parafiny i świec, 6 zł. od smarów i 1.8 zł. od cetnara oleju gazowego i różnych półproduktów.

We Francji istnieje państwowy podatek od świec stearynowych i woskowych w formie opasek stemplowych. Na rok 1925 preliminowano zeń niespełna 5 miljonów franków dochodu.

f) PODATEK OD LOKALI (POMIESZKAŃ).

Podatkiem od lokali nazywamy podatek nałożony na lokale mieszkalne i gospodarcze w stosunku do opłacanego czynszu najmu lub wartości czynszowej lokali. Jest to podatek od lokatorów i tem różni się od podatku od domów (nieruchomości) nałożonego na intratę posiadacza domu. Podatek od lokali posiadacz domu opłaca tylko wtedy, gdy sam zajmuje lokal mieszkalny, względnie gospodarczy.

Podatek od lokali jest tylko o tyle podatkiem konsumcyjnym, o ile obciąża lokale mieszkalne. Gdy podatek ten obciąża lokale gospodarcze, staje się podatkiem od produkcji, zwiększa bowiem koszta produkcji lokatora. Jako podatek konsumcyjny podatek ten może należeć do kategorji podatków od konsumcji niezbędnej, jeżeli obciąża wszelkie mieszkania, bez względu na wysokość czynszu, na ilość zajmowanych izb mieszkalnych i jakość pomieszkania. W tym wypadku podatek od pomieszkań niezbędnych nie da się usprawiedliwić ze stanowiska zasad społecznych i etycznych, ponieważ mieszkania każdy potrzebuje a nadto podatek taki obciąża silniej rodziny liczniejsze i utrudnia rozwój życia rodzinnego. Jeżeli jednak podatek od lokali nie obciąża mieszkań małych, niezbędnych dla rodzin, a dotyka tylko mieszkania zbędne i zbytkowe, wówczas odpowiada ogólnym zasadom skarbowym, a jako bezpośredni podatek konsumcyjny dopuszcza także zastosowanie stopy progresyjnej do mieszkań wytwornych, tak własnych, jak wynajętych.

Podatek od lokali mieszkalnych nadaje się przedewszystkiem na podatek gminny, ponieważ pozwala większym gminom na zwiększenie wydatków na urządzenie ulic, oświetlenie i kanalizację w miarę wzrostu domów i sumy czynszów mieszkalnych. Sto-

sunki mieszkalne i czynszowe w kraju są zbyt różne, aby można było podatek ogólny państwowy w sposób równomierny do lokatorów zastosować. Lokatorzy w miastach o wysokiej rencie domowej opłacaćby musieli na rzecz skarbu państwa stosunkowo wyższe podatki od lokali, niż lokatorzy w miastach i gminach, mających obfitość mieszkań do wynajęcia po niskiej cenie. Jakoż istotnie podatek ten jest powszechnym w miastach większych, a wyjątkowo tylko bywa stosowany jako podatek państwowy.

Najbardziej znane były dwa podatki od mieszkań z czasów przedwojennych, które zastępowały brak podatku ogólnego dochodowego, były jednak podatkami konsumcyjnymi, nałożonymi nie na dochód ale na mieszkania podatników. Były to: podatek mobiliarny we Francji, wprowadzony wraz z podatkiem osobistym jeszcze w r. 1791 w czasie rewolucji i podatek mieszkaniowy w Rosji, wprowadzony ustawą z 14 maja 1896 r. Podatkowi francuskiemu podlegają tylko osobiste umeblowane mieszkania, z wyłączeniem lokali gospodarczych. Podatek jest repartycyjnym, wskutek czego stopa podatku jest w różnych miejscowościach różną, zależną od wysokości przydzielonego kontyngentu, który rozdziela się proporcjonalnie do wartości czynszowej mieszkań na poszczególnych mieszkańców. Podatek ten zniesiono w r. 1917 jako państwowy, pozostał jednak nadal podstawą dla wymiaru dodatków samorządowych wraz z podatkiem domowym od drzwi i okien. Podatek rosyjski z r. 1893 obciążał ludność miast i osad, wymienionych w załączniku do ustawy, podzielonych na pięć klas, stosownie do zaludnienia miejscowości. Lokale gospodarcze i publiczne nie podlegały temu podatkowi. Stopa podatku wynosiła najwyżej 10% czynszu, była dla mniejszych mieszkań degresyjna, a najmniejsze mieszkania wolne były od podatku.

W W. Brytanji istniał do roku 1924 podatek od zamieszkałych domów, o którym była już poprzednio wzmianka.

W Polsce ustawą z 17 grudnia 1921 (poz. 6 z r. 1922) o zasileniu finansów miejskich w miejscowościach, w których do końca roku 1919 istniał na obszarze b. zaboru rosyjskiego państwowy podatek mieszkaniowy oraz w miastach i miasteczkach b. zaboru austrjackiego, wprowadzono na rzecz gmin miejskich podatek od lokali, nałożony nietylko na mieszkania, ale także na zakłady prze-

mysłowo-handlowe lub inne ubikacje, bez względu na to, czy mieszkanie lub ubikacje są wynajęte, czy znajdują się w budynku własnym albo są oddane do użytku bezpłatnie. Podatkowi od lokali nie podlegają tylko pomieszkania świątyń, otwarte dla ogółu poszczególnych wyznań, lokale zajmowane przez zakłady naukowe, oświatowe i dobroczynne, o ile nie są wynajęte i nie przynoszą dochodu, lokale w domach nowych przez lat dziesięć oraz lokale zajęte przez przedstawicieli obcych mocarstw i konsulów zgodnie z zawartemi konwencjami międzynarodowemi. Wysokość podatku w stosunku do komornego lub wartości czynszowej określa reprezentacja miejska, podatek zaś powinni ściągać właściciele realności wraz z komornem, za co otrzymują odszkodowanie w wysokości 5% od kwoty wpłaconej do kasy miejskiej. Ustawa o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych z 11 sierpnia 1923 rozszerzyła moc obowiązującą podatku od lokali w gminach miejskich na cały obszar Rzeczypospolitej, ograniczyła jednak swobodę gmin w normowaniu stopy tego podatku najwyższą normą, jaką na każdy rok podatkowy oznaczy minister spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem skarbu oraz uwalnia od podatku także lokale zajmowane przez inwalidów, ich wdowy i sieroty pobierające rentę inwalidzką, emerytów, pobierających wsparcia starości i niemocy. Oprócz zasadniczego podatku od lokali gminy miejskie i wiejskie pobierać mogą podatki od z b y t k u mieszkaniowego, t. j. od zbędnych części mieszkań oraz podatek za zajmowane pomieszczenia w hotelach, pensjonatach, zajazdach, pokojach umeblowanych itp., nazwany podatkiem h o t e l o w y m. Podatek hotelowy w Polsce, o stawkach zbyt wygórowanych w wielkich miastach, jest podatkiem niezbyt racjonalnym ze stanowiska interesów miejskich, albowiem utrudnia podróżnym i ajentom podróżującym pobyt w mieście i odbija się niekorzystnie na zarobkach przedsiębiorstw miejscowych i na wpływie dochodów z podatków konsumcyjnych.

Ustawa o rozbudowie miast z 26 września 1922 (poz. 811) przyznała gminom miejskim na pokrycie akcji rozbudowy prawo ustanawiania i pobierania z upoważnienia władzy nadzorczej osobnych opłat komornianych wedle norm podatku od lokali, oraz podatku od gruntów niezabudowanych. Opłata komorniana mogła była wynosić wówczas aż do wysokości 300% czynszu

płaconego w r. 1914 (ze względu na dewaluację ówczesną waluty), a podatek od placów niezabudowanych do 1% oszacowanej każdorocznie wartości nieruchomości. Ustawa ta z powodu trudności finansowych dotychczas nie weszła w wykonanie, a w miejsce postanowień powyższych rząd w projekcie nowej ustawy o popieraniu budowy domów mieszkalnych, zaproponował wprowadzić państwowy podatek od lokali na obszarze gmin miejskich od wszelkiego rodzaju lokali, wynajmowanych za czynszem, a podlegających ustawie o ochronie lokatorów z dnia 11 kwietnia 1924 r. Sejm uchwałą z 3 kwietnia 1925 oznaczył stopę podatku tego w wysokości 6% przedwojennego komornego, jako podstawy wymiaru podatku i zniósł ustawę z r. 1922.

g) PODATEK OD KALENDARZY I DZIENNIKÓW.

Szerzenie oświaty i uświadomienie mas ludowych pod względem politycznym jest istotnem posłannictwem nowożytnego państwa demokratycznego. Państwo demokratyczne, oparte na masach ciemnych, nieświadomych znaczenia praw sobie nadanych, wahać się musi z natury rzeczy między dwiema ostatecznościami, reakcją ku absolutyzmowi lub też dążeniem do społecznej anarchji, w miarę tego, jakim żywiołom uda się zawładnąć ciemnemi masami. Równouprawnienie polityczne tylko w społeczeństwie zdrowem i dojrzałem wydać może zdrowe owoce.

Z istoty zadań demokratycznego państwa wypływa więc konieczność popierania oświaty i wychowania politycznego wśród narodu, a nie nakładania im hamulca w formie opłat i podatków od książek, czasopism i innych wydawnictw. Dotyczy to w szczególności także kalendarzy, które w domach uboższych są nieraz główną skarbnicą nowych wiadomości i kształcenia się, niemniej dzienników politycznych, owej codziennej strawy każdego obywatela w społeczeństwach demokratycznych i cywilizowanych. Podatek zatem od kalendarzy i dzienników politycznych obciąża niezbędną konsumcję umysłową i jest tak samo nieuzasadniony, jak dawniejsze opłaty i cła od książek i czasopism naukowych.

Podatek od kalendarzy i dzienników istniał dawniej w wielu państwach niemieckich i w Austrji, dzisiaj jednak należy w tych państwach już do historji. Ostatnia zniosła go Austrja z dn.

1 stycznia 1900 r. Podatek (stempel) od kalendarzy utrzymał się jednak dotychczas w Anglji i Francji. W państwach, w których istnieje prawo zarobkowej sprzedaży dzienników, zwanej kolportażą, może być zarobek kolporterów obciążony podatkiem zarobkowym, który jednak nie ma żadnego związku z podatkiem powyższym. Również podatki od inseratów, afiszów i innych środków reklamy, nie są podatkami konsumcyjnymi, lecz zarobkowymi.

ń) PODATKI OD INNYCH PRZEDMIOTÓW KONSUMCJI NIEZBĘDNEJ.

Z pośród innych przdmiotów konsumcji niezbędnej, które w niektórych krajach obciążono podatkiem, wymieniamy jeszcze mydło, będące środkiem osobistej konsumcji celem utrzymania czystości, niemniej środkiem produkcji w tym samym celu. Podatek od mydła, dawniej dość rozpowszechniony, utrzymał się najdłużej w Holandji, jako powszechny podatek państwowy, został tam jednak zniesiony w r. 1893. W Austrji utrzymał się jako akcyza w miastach zamkniętych. Dalej spotykamy się z podatkiem od cykorji, istniejącym dotychczas we Włoszech i w Anglji, z podatkiem od octu we Francji, Belgji, Holandji, Polsce i Niemczech, do niedawna też z podatkiem od papieru, uchylonym już w Anglji i Francji. Niektóre z powyższych podatków mają na celu uzupełnienie innych podatków i cel konsumcyjnych, n. p. podatek od cykorji, jako surogatu kawy, od octu, jak przetworu wina, piwa i napojów spirytusowych.

Podatek od kwasu octowego w Polsce pobiera się dotychczas na podstawie ustawy niemieckiej z dnia 15 lipca 1909, której ważność rozszerzono od 1 stycznia 1923 na cały obszar Rzeczypospolitej. Przychód z tego podatku w r. 1924 wynosił 217.000 złotych.

B) PODATKI OD KONSUMCJI ZBĘDNEJ.

a) PODATEK OD WÓDKI (SPIRYTUSU).

Wódka jest płynem, zawierającym około 40 do 50 proc. alkoholu zmięszanego z wodą. Wódkę wyrabia się z mącznych płodów rolniczych, ziemniaków i zboża, z domieszka słodu i wody, przez

przetworzenie w fabryce (gorzelni). Konsumcja wódki uchodzi wprawdzie w strefie zimnej za skuteczny środek pobudzający do pracy ludność, szczególnie jej warstwę uboższą, licho odżywiającą się tylko roślinnym pokarmem, wogóle jednak musimy ją uważać jako zbędną, nadającą się do opodatkowania.

Za podatkiem od wódki przytaczają zwykle inny jeszcze argument, mianowicie zapobieganie opilstwu i demoralizacji. Rzeczywiście nadmierne i nałogowe używanie wódki prowadzi do demoralizacji jednostek, a jak doświadczenie w naszych i innych krajach poucza, nawet całych gmin i okolic. Fakt ten atoli nie jest argumentem na rzecz podatku od wódki, albowiem opilstwu zapobiec można skuteczniej bądź przez zakaz konsumowania wódki, za przykładem Ameryki Północnej, bądź za pomocą odpowiednich ustaw i środków administracyjnych. Przekonano się o tem w b. Galicji, gdzie ustawa przeciwko pijaństwu z r. 1877 i kontrola nad szynkarzami przyczyniła się skuteczniej do złagodzenia opilstwa, niż podatek od wódki i monopol propinacyjny.

Przeciw podatkowi od wódki przemawia nie tyle wzgląd na konsumcję biednej ludności w krajach zimnych, ile przedewszystkiem użyteczność spirytusu dla licznych celów p r o d u k c y j n y c h, naukowych, leczniczych. Dla takich celów spirytus powinien być wolny od podatku, przy pomocy ścisłej kontroli skarbowej lub chemicznego d e n a t u r o w a n i a. Także pośrednio produkcja wódki ma doniosłe znaczenie dla rolnictwa, ponieważ stanowi w wielu krajach główną gałąź przemysłu rolniczego. Przemysł rolniczy gorzelniany służy nietylko do podniesienia dochodów rolników przez przetworzenie ciężkich surowców na miejscu na gotową wódkę, ale nadto jest podstawą wypasu bydła zapomocą wywaru czyli brahy i produkcji w tej drodze nawozu, niezbędnego dla wzmocnienia wytwórczych sił ziemi.

Wszystkie względy powyższe wymagają ochrony produkcji i ulg podatkowych dla gorzelń r o l n i c z y c h, ale nie mogą przeważyć na rzecz zniesienia podatku od wódki, będącego dzisiaj pierwszorzędnem źródłem dochodów skarbowych w systemie podatków konsumcyjnych. W razie uchylenia tego podatku musiałoby państwo nałożyć inny podatek, równie obfity dla skarbu, co wobec dzisiejszego stanu ciężarów publicznych byłoby w wielu krajach niemal niemożliwe.

Podatek od wódki powinien być tak urządzony, aby bez szkody i bez zbytnich trudności dla produkcji spadał istotnie na konsumentów. Jak inne podatki konsumcyjne, bywa także podatek od wódki wybierany u producentów już w pierwszych stadjach produkcji i fabrykacji, lub od gotowej wódki, dalej w formie akcyzy, ugody, licencji lub monopolu. W państwach europejskich zauważyć można w ostatnich czasach dość rozpowszechnione dążenie do zaprowadzenia monopolu wódki, celem oddania państwu zupełnej swobody w eksploatowaniu tego ważnego źródła swoich dochodów.

Technika podatku od wódki zastosować się musi do techniki jej produkcji. Wódkę wyrabia się w ten sposób, że surowce mączne rozdrabnia się, gotuje za pomocą wody lub pary i zaciera w kadziach zaciernych z wodą i słodem. Wyrobiwszy w ten sposób t. zw. brzeczkę, wyrabia się z niej alkohol i kwas węglowy przez ochłodzenie i zaprawienie drożdżami celem fermentacji. Dla wydzielenia alkoholu z płynu gotuje się płyn w kotle parowym i „destyluje“ w ten sposób spirytus, który ulatnia się, a następnie skrapla w aparatach destylacyjnych.

Sposoby wybierania podatku od wódki są w rozmaitych państwach różne, a w niektórych państwach istnieją systemy skombinowane dla rozmaitych rodzajów gorzelń. Szczególniejszych względów doznają słusznie gorzelnie rolnicze, których utrzymanie leży w interesie rozwoju rolnictwa, a które wskutek trudnej konkurencji z gorzelniami fabrycznemi mogłyby upaść pod naciskiem ciężarów podatkowych. Gorzelnią rolniczą nazywamy gorzelnię rolnika większego lub spółdzielni rolników, przetwarzającą wyłącznie lub głównie własne płody surowe, a dostarczającą brahy dla jego bydła i pośrednio nawozu na uprawę gruntów. Zazwyczaj ustawy podatkowe ograniczają także ilość wyrobu wódki w gorzelniach rolniczych. W Polsce wedle ustawy o monopolu spirytusowym z dnia 31 lipca 1924 (poz. 756) gorzelnia ma charakter rolniczy, jeżeli pędzi spirytus wyłącznie z ziemniaków jako produktu podstawowego i zboża na słód, wywar zaś w całości zużywa w gospodarstwach rolnych, a uzyskanym obornikiem zasila rolę. Najwyższy odpęd roczny gorzelni rolniczej nie może przenosić 1600 hektolitrów.

Podatek od wódki wybiera się niekiedy od surowców, mianowicie od ilości surowców razem ze słodem przeznaczonej do zacieru, albo od ilości samego słodu, albo od rzeczywistej masy zacieru w kadziach zaciernych. Powtóre wybiera się ten podatek również od surowców i fabrykacji, ale wedle objętości i możności wyrobu naczyń i przyrządów gorzelnianych, mianowicie kadzi zaciernych lub kotłów destylacyjnych. Dalej może podlegać podatkowi już gotowa wódka i to u producenta wedle ilości wódki wyrobionej i sprawdzonej aparatem mierniczym, lub u sprzedawcy i szynkarza wedle ilości lub ceny sprzedawanej wódki. Nakoniec ugody i licencje od produkcji i wyszynku wódki są niejako środkiem obejścia technicznych trudności przy jej opodatkowaniu.

Ze stanowiska teoretycznego uważać można jedynie podatek od wódki gotowej, wybierany wedle jej ilości i zawartości alkoholu, lub, co lepsza, od jej ceny, w formie zwyczajnego podatku konsumcyjnego lub monopolu, za jedynie racjonalny i sprawiedliwy. Podatek wybierany od surowców lub fabrykacji, zbyt dalekim jest od ukończenia produkcji i przejścia wódki do konsumcji, opiera się zawsze na podstawie chwiejnej, spada na producentów nierówno i nie może być tak łatwo i dokładnie na konsumentów przerzucony. Producent musi podatek taki zaliczyć z góry i ponosić ryzyko i koszta z tem połączone. Wprawdzie może się w braku kapitałów własnych postarać u władzy skarbowej o t. zw. kredyt na kilka miesięcy, ale kredytu nie otrzyma również bez odpowiedniej kaucji, ryzyka i kosztów, z tych powodów ma taki podatek zawsze cechę mieszaną podatku produkcyjnego i konsumcyjnego, a w praktyce skarbowej otrzymał wprost miano „produkcyjnego“. W wyższym jeszcze stopniu dotyczy to samo podatków, wybieranych za pomocą ugody lub licencji.

Inaczej jednak zapatrują się na rozmaite formy podatków od wódki producenci, jako podatnicy, a za ich głosem idzie często praktyka skarbowa. Oto podatek od wódki gotowej wymaga ciągłej i dla podatników uciążliwej kontroli oraz wkłada na producentów surową odpowiedzialność na wypadek zaniedbania lub obejścia przepisów ustawy. Cała gorzelnia wraz z wszelkiemi swemi ubikacjami i przyrządami podlega nieustannie nadzorowi,

rewizjom, ruch gorzelni musi być organom skarbowym oznajmiony, każdy wypadek, nieprawidłowość w ruchu i fabrykacji, muszą być owym organom oznajmione i przez nie sprawdzone, słowem właściciel lub dzierżawca gorzelni jest faktycznie jakoby tylko administratorem rządu, otoczonym ścisłym dozorem i za wszystko całym swym majątkiem odpowiedzialnym. Jeżeli nadto uwzględnimy, że właściciel ponosi całą odpowiedzialność za przewinienia swej służby i kierowników gorzelni, że narażony jest neraz na niechęć, bezwzględność i nadużycia organów skarbowych, zrozumiemy wówczas skargi przedsiębiorców gorzelni, zwłaszcza rolników, na ową postępową formę opodatkowania. W kołach rolników wielu liczy zwolenników podatek od wódki, wybierany w czasie produkcji wedle objętości i możności wyrobu kadzi zaciernych lub kotłów destylacyjnych. Przy takim podatku bowiem organa skarbowe badają gorzelnię tylko na początku „kampanji“ gorzelnianej, odmierzają owe kadzie i naczynia, wedle których ma być podatek wymierzony, później zaś ograniczają się tylko na ogólnej i perjodycznej kontroli, czy w urządzeniu gorzelni nie nastąpiły zmiany. Podatek taki jest dogodny dla podatników i dla skarbu, może też nadal być zachowany w takich krajach, w których stopa podatku jest niską, a państwo nie dąży do znacznych dochodów z tego źródła.

Przy wyższej stopie podatku atoli jest podatek od „możności wyrobu“ wódki w gorzelni niedostatecznym dla skarbu, a niesprawiedliwym dla podatników. Owa „możność wyrobu“ bowiem zależy nietylko od objętości kadzi i kotłów, w ogóle od znamion zewnętrznych, które można zbadać i skontrolować, lecz także od jakości urządzenia gorzelni, od rodzaju i jakości płodów przetwarzanych, od zdolności kierowników technicznych, od ulepszeń technicznych, zastosowanych przy produkcji wódki. W Anglji przyjęto w r. 1786 jako zasadę, że kocioł może być raz na dzień napełniony i opróżniony; już w 15 lat później przekonano się jednak, że dzięki postępowi techniki napełniano kocioł raz na trzy minuty, czyli dwadzieścia razy na godzinę! Kto więc nie idzie z postępem techniki, lub dla braku kapitału iść nie może, ten płaci faktycznie przy takim sposobie opodatkowania o wiele wyższy podatek, niż inni. Gorzelnie małe, rolnicze, nie mogą w technicznym postępie sprostać gorzelniom fabrycznym, narażone są

więc przy wyższej stopie podatku na niechybny upadek. Ale także skarb państwa nie ma z takiego podatku znacznych dochodów, ponieważ postęp techniki zawsze wyprzedzi ustawę i fabryczna produkcja tudzież konsumcja wódki będzie zawsze wyższą, niż ilość wódki, przyjęta za podstawę wymiaru i wybierania podatku. Nakoniec produkcja społeczna ponosi uszczerbek, albowiem każdy stara się wytwarzać szybko i gorączkowo, wybiera w tym celu surowce najwydatniejsze, mianowicie ziemniaki, z pominięciem zboża, pozostawia wiele odpadków nie zużytych dostatecznie, zmniejsza objętość kadzi i kotłów, w ogóle stara się pod każdym względem obniżyć dla siebie stopę podatku.

Dla skarbu jest najdogodniejszą i najwydatniejszą forma m o n o p o l u s k a r b o w e g o wódki. Monopol skarbowy może być zupełnym, obejmować produkcję i handel, lub tylko monopolem handlu .Monopolem częściowym był monopol p r o p i n a c y j n y w dawnej Polsce i w b. Galicji, nie obejmujący produkcji wódki, tylko jej sprzedaż drobną. Podobnym do monopolu propinacyjnego jest monopol wódczany. Skarb państwa może przy monopolu wódczanym ustanawiać ceny monopoliczne i wybierać z nich podatek w wysokości dowolnej. Stopa podatku monopolicznego może być progresyjną, zastosowaną do jakości i ceny produktu. Wszelako monopol nie potrzebuje być zupełnym, ponieważ państwo musiałoby wywłaszczyć wszystkie gorzelnie rolnicze, które są przynależytością całego gospodarstwa rolnego. Wywłaszczając dla siebie takie gorzelnie, musiałoby państwo w całości wynagrodzić właścicieli lub równocześnie zakupić ich majątki ziemskie. Z tego powodu ograniczyć się powinien monopol na sprzedaż i handel wódka, produkcja wódki zaś powinna pod kontrolą rządową pozostać nadal w ręku dotychczasowych producentów.

W praktyce skarbowej próbowano najrozmaitszych systemów opodatkowania wódki: wszędzie jednak widoczną jest tendencja ku podatkom od gotowej wódki, w niektórych krajach zaś ku monopolowi wódczanemu. Tendencja do monopolu (handlowego) spirytusu jest uzasadnioną już dzisiaj tak wysoką stopą podatku, że podatek wynosi do 1000 procent kosztów produkcji wódki.

W Rosji przedwojennej zaprowadzono monopol wódczany już w XVII. wieku. Producenci byli obowiązani wyrobioną wódkę

sprzedawać państwu, które ją sprzedawało szynkarzom. Monopol został zniesiony dopiero w r. 1863, a w miejsce jego wprowadzono podatek od gotowej wódki. W r. 1894 powrócono do monopolu handlowego, który wprowadzono najpierw od 1 stycznia r. 1895 w czterech guberniach; w następnym roku rozszerzono monopol na dziewięć dalszych gubernji południowych i zachodnich, a od 1 lipca 1901 wprowadzono go w całem europ. państwie.

W Austrji ustawa z r. 1888 (zmieniona ces. rozp. z r. 1899) pozostawiła dawny podatek od fabrykacji, mianowicie ryczałtem wedle objętości kotłów, tylko przy drobnych, t. zw. „kociołkowych" gorzelniach rolniczych i gorzelniach, które przerabiają owoce, jagody, korzenie, wytłoczyny z wina i t. p. na spirytus. Gorzelnie takie korzystają także z niższej stopy podatku a w wypadkach oznaczonych w ustawie może być podatek ustalony w drodze dobrowolnej umowy z przedsiębiorcą gorzelni (Abfindung) wedle prawdopodobnej ilości wyrobu alkoholu. Zwykłą formą podatku jest podatek („konsumcyjny") od gotowego spirytusu wedle ilości i stopni alkoholu, wskazanych aparatem mierniczym, umieszczonym w gorzelni i połączonym z całem jej urządzeniem w ten sposób, że spirytus przepływa przez aparat do kadzi w piwnicy składowej. Aparat pozostaje pod ścisłym dozorem władzy skarbowej i może być tylko przez organa skarbowe otwierany. Ilość spirytusu, jaką każda gorzelnia może wyrobić, nie jest w zasadzie ograniczona, chociaż w praktyce ograniczają się często gorzelnie rolnicze do wyrobu ilości t. zw. skontyngentowanej, jaką wolno im wyrobić wedle niższej stopy. Celem ochrony gorzelń rolniczych przyznaje im ustawa t. zw. bonifikacje czyli częściowy zwrot zapłaconego podatku konsumcyjnego. Bonifikacje są wyższe dla mniejszych gorzelń i dla spirytusu wyrabianego w granicach kontyngentu. W Czechosłowacji utrzymano austrjacki system opodatkowania, podwyższono jednak ustawami w r. 1919 i 1920 stopę podatku konsumcyjnego przy uwzględnieniu gorzelń rolniczych.

W Niemczech wprowadzono po wojnie w miejsce podatku od gotowego produktu ustawami z 26 lipca 1918 i późniejszemi monopol handlowy od 1 października r. 1922, obejmujący nabycie produktu z prywatnych gorzelń, oczyszczenie i han-

del. Monopol rozciąga się na cały obszar Rzeszy i ma własny zarząd pod nadzorem ministra skarbu.

We Francji główna formą podatku od wódki jest podatek konsumcyjny od gotowego produktu wedle ilości i stopni alkoholu. Ustawa z 29 grudnia r. 1900 podwyższono podatek konsumcyjny od wódki na 220 franków od hektolitra. Dochód z podatku od wódki we Francji na r. 1925 preliminowano w sumie 1.006 miljonów, nadto z 25% podatku specjalnego 804 milj. fr. Wygórowana stopa i nierówność opodatkowania wódki we Francji usprawiedliwia dążenie do zaprowadzenia monopolu handlowego.

Podatek od wódki w W. Brytanji jest częścią podatkiem od gotowego produktu (fabrykatu), częścią zaś licencyjnym. Z powodu wysokiej stopy podatku i obawy defraudacji są przepisy kontroli bardzo uciążliwe. Małe gorzelnie są w W. Brytanji zabronione. Fabryki nie mogą równocześnie produkować wódki dla konsumcji wewnętrznej i na wywóz. W r. 1910 uchwalono dalszą podwyżkę stopy podatku. We Włoszech wprowadzono w r. 1895 w całym kraju podatek od gotowego spirytusu, dla drobnych gorzelń zaś, przerabiających niemączne surowce, podatek od fabrykacji.

W ogólności podatki od spirytusu mają stopę tak wygórowaną w stosunku do ceny podatku, że wynoszą do dziesięćkrotnie więcej, niż cena produktu bez podatku. Stosunek taki jest stanowczo anormalnym i prowadzi w prostej konsekwencji do monopolu handlowego. W Rosji wedle ogólnej opinji monopol handlu wódką wpłynął korzystnie na dochody skarbu oraz na jakość wódki i na zmniejszenie się pijaństwa i przestępstw ztąd pochodzących. Szwajcarski monopol handlowy istniejący od r. 1889, ma zarazem cele zdrowotne i moralne. Czysty dochód z monopolu dzieli się między kantony w stosunku do liczby ludności, a 10% tego udziału winien kanton użyć na zwalczanie pijaństwa. Mimo to dochód z monopolu od wódki rośnie także w Szwajcarji. Podatek od spirytusu w Polsce był do r. 1925 pobierany w poszczególnych częściach kraju na podstawie ustaw państw zaborczych, a mianowicie pod b. zaborem austrjackiem na podstawie ustawy z 20 czerwca 1888 i jej zmian późniejszych, pod b. zaborem pruskim na podstawie ustawy niemieckiej z 15 lipca r. 1909, pod b. zaborem rosyjskim na podstawie ustawy akcyzowej ro-

syiskiej z r. 1901 z późniejszemi zmianami. Stopa podatkowa wynosiła od 1 stycznia r. 1924 od litra czystego alkoholu wyrobionego w gorzelniach rolniczych i owocowych 2 złote 20 groszy, od alkoholu wyrobionego w gorzelniach przemysłowych 2 zł. 30 gr. na całym obszarze Rzeczypospolitej. Dochód z tego podatku w r. 1924 wynosił przeszło 133 miljonów złotych. Ustawą z 31 lipca r. 1924 (poz. 756) został wprowadzony począwszy od 1 stycznia 1925 r. monopol spirytusowy w całej Polsce Jest to monopol handlowy, obejmujący zakup i sprzedaż spirytusu dla zużycia w granicach państwa, częściowo jednak także monopol fabrykacji, albowiem obejmuje też wyrób i sprzedaż czystych wódek i wyrób spirytusu z surowców nie wymienionych w ustawie. Do wyrobu i oczyszczania spirytusu, do wyrobu drożdży, octu, wódek gatunkowych i likierów, oraz do sprzedaży wszelkich wódek, potrzebne jest zezwolenie ministra skarbu. Na czele monopolu stoi dyrekcja państwowego monopolu spirytusowego pod zwierzchnim zarządem ministra skarbu, który ma do pomocy państwową Radę spirytusową jako organ doradczy i opiniodawczy. Dyrekcja monopolu spirytusu ustala z początkiem każdego roku wysokość swego zapotrzebowania na rok następny i zakupuje ją od producentów po cenie monopolowej, oznaczonej przez ministra skarbu po wysłuchaniu państwowej Rady spirytusowej. Monopolowa cena jest dla każdego województwa z osobna tak obliczoną, aby pokrywała przeciętne koszty produkcji spirytusu dobrze prowadzonej gorzelni rolniczej, wypalającej w ciągu kampanji 700 hektol. alkoholu z ziemniaków, przyczem wywar powinien pozostać gorzelni za darmo. Przy gorzelniach rolniczych małych, nie dochodzących do 601 hektolitrów naznaczonego przez dyrekcję kontyngentu zakupu spirytusu dolicza się do ceny pewien procent (8% do 15%), przy gorzelniach rolniczych większych nad 801 hektol. kontyngentu odlicza się od ceny 4% do 10%, a przy gorzelniach przemysłowych nie drożdżowych 17%. Sprzedaż spirytusu i czystych wódek odbywa się bądź we własnych składach i sklepach, bądź w koncesjonowanych sklepach prywatnych. Cenę sprzedażną detaliczna dla wódek monopolowych i cenę sprzedażną hurtową czystych wódek monopolowych określa corocznie minister skarbu, wraz z opłatą skarbową od hektolitra czystego spirytusu (alkoholu), pobieraną od

całej ilości spirytusu zużytego w granicach państwa. Opłata skarbową objętym jest także udział związków komunalnych w wysokości 80 groszy od jednego litra czystego spirytusu. Spirytus skażony do celów technicznych, oświetleniowych i napędowych będzie sprzedawany po cenach ulgowych, które mogą być niższe od kosztów własnych. Sprzedaż detaliczna czystych wódek monopolowych po cenach wyższych, niż je ustali minister skarbu, jest zakazana. Pewną sumę z dochodów ministeryum skarbu corocznie przekazywać będzie na zasiłek dla szpitali, klinik, zakładów naukowych i innych, które zużywają spirytus do celów leczniczych, tytułem częściowego zwrotu kosztów nabycia spirytusu.

Celem dostosowania produkcji spirytusu do pojemności rynku zbytu wyznacza się co trzy lata dla całego państwa i dla każdej gorzelni wysokość prawa odpędu. Na pierwszy okres wyznaczono ilość ogólnego odpędu w państwie na 1½ miljona hekt. czystego spirytusu i rozdzielono ją między poszczególne gorzelnie, rezerwując 20% dla gorzelń nowych. Z tej ilości otrzymują gorzelnie rolnicze 92%, przemysłowe 8%. Nadwyżkę spirytusu, przekraczającą wewnętrzne zapotrzebowanie, ministeryum skarbu zwalnia do wywozu za granicę spółdzielczym organizacjom, działającym na podstawie statutu, zatwierdzonego przez ministra skarbu.

Dochód z monopolu spirytusu na r. 1925 przyjęto w sumie rzeczywistych wpływów z podatku od spirytusu w r. 1924, t. j. 133 miljonów złotych.

Uzupełnieniem podatku od wódki są podatki i opłaty od wyszynku wódki i od drobnej sprzedaży wódki w sklepach kolonjalnych i innych. W Węgrzech wprowadzono w r. 1888 ogólny podatek od wyszynku wódki w miejsce wykupionego prawa propinacji. Tak samo w b. Galicji wprowadzono krajowe opłaty szynkarskie po wygaśnięciu prawa propinacji. Także w Polsce mimo wprowadzenia monopolu spirytusowego utrzymano specjalną opłatę patentową według taryfy do ustawy dołączonej od miejsc wyrobu i sprzedaży napojów alkoholowych. Bez wykupienia przepisanych patentów nie wolno wyrabiać trunków, drożdży i kwasu octowego, ani też sprzedawać trunków. Do czasu wykupienia patentu przedsiębiorstwo ulega zamknięciu.

b) PODATEK OD PIWA.

Piwo jest napojem, wyrabianym z jęczmiennego słodu, chmielu, drozdzy i wody, przez ugotowanie i poddanie ugotowanego płynu, t. zw. brzeczki piwnej, fermentacji w kadziach fermentacyjnych. Głównym materjałem, z którego piwo się wyrabia jest słód, czyli jęczmień, poddany sztucznemu kiełkowaniu. Konsumcja piwa jest pożywniejszą i zdrowszą niż wódki, piwo bowiem zawiera znaczną zawartość cukru a nieznaczny procent alkoholu. Piwo słabe może być wyrabiane także ze słodu z innego zboża i z cukru. Piwo jest napojem zbędnym, rozpowszechnionym w niektórych krajach, n. p. w W. Brytanji, Holandji, państwach skandynawskich, Czechosłowacji i Niemczech, wśród całej ludności. Podatek od piwa ma tę wyższość w porównaniu z podatkiem od wódki, że piwo jest napojem nie przydatnym dla produkcji.

W stosunku do podatku od wódki musi być stopa podatku od piwa znacznie niższa, ponieważ piwo składa się przeważnie z wody, zasyconej pierwiastkami pożywnymi, podczas gdy wódka jest alkoholem, rozpuszczonym w wodzie i jako alkohol podlega podatkowi. Piwo jest wyłącznie napojem, przeznaczonym dla konsumcji osobistej, stąd też nie zachodzi potrzeba „denaturowania" piwa na inne cele.

Sposoby wybierania podatku od piwa są podobne, jak przy podatku wódczanym. Można wybierać podatek od piwa najpierw od surowców, a to j ę c z m i e n i a, s ł o d u i c h m i e l u, przeznaczonych do fabrykacji. Dalej wybierać można podatek ten przy fabrykacji, bądź od s ł o d u ś r u t o w a n e g o, czyli rozdrobionego w młynie lub w samym browarze, lub od masy z a c i e r u w kadzi, bądź też ryczałtowo wedle o b j ę t o ś c i i m o ż n o ś c i w y r o b u kadzi zacierowych lub kotłów do warzenia. Następnie opodatkować można już b r z e c z k ę piwną, t. j. płyn piwny na chłodniku, wedle jej rzeczywistej ilości i siły (cukrowatości), lub piwo gotowe skontrolowane zapomocą aparatu miernicznego pod względem ilości i jakości, lub też dosięgnięte podatkiem w formie a k c y z y, s t e m p l i przybitych na beczkach z piwem, nakoniec wedle c e n y piwa.

Już z uwag ogólnych o sposobach wybierania podatków konsumcyjnych wypływa, że podatek od piwa wybierany od surowców lub fabrykacji, jest nieracjonalnym, niesprawiedliwym i tylko

przy niskiej stopie dopuszczalnym. Ani ilość słodu przeznaczonego do śrutowania lub już śrutowanego, ani ilość rzeczywistego zacieru, ani objętość kadzi zaciernych lub kotłów, nie dają jeszcze podstawy do dokładnego ocenienia prawdopodobnej ilości, jakości i ceny gotowego piwa. Zgoła zaś niedorzecznym jest podatek od piwa, wybierany wedle ilości chmielu, ponieważ chmiel jest tylko zaprawą przy wyrobie piwa i może być zastąpiony surogatami. Do wszystkich powyższych form podatku odnieść możemy te same zarzuty, które poznaliśmy przy podatku od wódki, oraz owe zalety techniczne, które dają w rzędzie podatków od fabrykacji pierwszeństwo podatkom, wybieranym wedle objętości i możności wyrobu kadzi zaciernych i kotłów do warzenia.

Racjonalniejszym sposobem opodatkowania piwa, niż sposoby powyższe, jest podatek od brzeczki piwnej, wybitej na chłodnik i tamże wychłodzonej. Podatek ten uwzględnia już rzeczywistą ilość piwa i jego siłę, zbadaną zapomocą cukromierza. Płyn ów na chłodniku nie jest jeszcze piwem gotowem, musi bowiem wpierw wyfermentować w kadziach fermentacyjnych. Doskonalszym więc byłby teoretycznie podatek od piwa gotowego, wybierany wedle ilości i jakości, lub też wedle rzeczywistej ceny piwa. Podatki od piwa, wybierane w formie akcyzy lub marek stemplowych, przymocowanych na czopie napełnionej piwem beczki, mają tę stronę ujemną, że nie uwzględniają jakości piwa, która stanowczo wpływa na cenę.

Ze względów technicznych podatek od piwa dotychczas jest w szeregu państw wybierany nie od piwa gotowego, ale od brzeczki piwnej, od zawartości kadzi zaciernych lub kotłów, od słodu, a nawet od jęczmienia. Od gotowego piwa podatek pobierają Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, Kanada, Danja, Rumunja, a po wojnie światowej na mocy ustawy z 1 października 1918 r i noweli z r. 1922 także Niemcy. Forma poboru zapomocą stempla przymocowanego do otworu beczki jest jasną i prostą, ale krzywdzi produkcję piwa słabego, jest natomiast dogodną dla wielkiej produkcji piwa mocnego mimo nieco wyższej stopy dla browarów o większej produkcji i popiera eksport piwa do innych krajów. Z tego powodu najbardziej rozpowszechnioną formą opodatkowania piwa jest podatek od brzeczki piwnej, uwzględniający ilość i zawartość (jakość) piwa. Podatek w tej formie istnieje

w Austrji, Węgrzech, W. Brytanji, Francji. Włoszech, Czechosłowacji i w Polsce. Podatek od słodu istniał przed wojną w Anglji i państwach niemieckich, dzisiaj istnieje jeszcze w Belgji i Holandji fakultatywnie z podatkiem od aparatów fabrykacyjnych. Podatek od jęczmienia utrzymał się w Norwegji. W Rosji przedwojennej podatek od piwa wymierzano wedle objętości kadzi zaciernych.

W Polsce ustawa z dnia 12 czerwca 1924 (poz. 635) wprowadziła jednolite opodatkowanie piwa dla całego obszaru Rzeczypospolitej w miejsce ustaw państw zaborczych. Podatek od piwa pobiera się w dwóch postaciach: jako podatek produkcyjny od wyrobu piwa w postaci opłaty zasadniczej w kwocie 40 złotych za wyrób 1500 hl. brzeczki gorącej w chwili ukończenia warki i opłaty dodatkowej w takiej samej kwocie za wyrób każdych następnych 1500 hl. brzeczki, oraz jako podatek od spożycia czyli spożywczy, który wynosi za każdy hektolitr piwa pełnego, wyrobionego w browarze w ciągu roku obrachunkowego od pierwszych 2000 hl. 6 złotych, od następnych 8000 hl. 6.30 zł., ponad 10.000 hl. lub od piwa z zagranicy lub z Gdańska 6.60 zł. od hektolitra. Za piwo krajowe i importowane dubeltowe o zawartości nad 13° do 20° płaci się podatek o połowę wyższy od pełnego o zawartości ekstraktu 13° cukromierzą przy ciepłocie normalnej, za piwo mocne o zawartości ekstraktu nad 20° podatek dwa razy wyższy od pełnego Ilość i jakość ugotowanej brzeczki określa się w panwi natychmiast po ukończeniu warki. Obowiązek uiszczenia podatku przez producenta powstaje w chwili, gdy piwo zostaje wydane z browaru. Ilość piwa, od którego ma się uiścić podatek, oznacza się według pojemności naczyń (beczek, flaszek i t. p.), w których piwo wydaje się z browaru do spożycia.

Konsumcja piwa w Polsce po wojnie znacznie się zmniejszyła. Rząd szacuje ją zaledwie na miljon hektolitrów, które w r. 1925 powinny dać 6,500.000 zł. podatku. Dochód z podatku od piwa w r. 1924 wynosił 6 7 miljona złotych. Na rok 1925 preliminowano dochód z podatku od piwa w Niemczech w kwocie 126 miljonów mk., we Francji 99 milj. fr., w Czechosłowacji 226 milj. koron czeskich, w Holandji 10 milj. guldenów.

Obok podatku od piwa istnieją opłaty licencyjne od sprzedaży i wyszynku oraz podatki i dodatki samorządowe.[1])

c) PODATEK OD WINA I MOSZCZU OWOCOWEGO.

Wino naturalne i sztuczne jest napojem zbędnym, a w lepszych gatunkach nawet zbytkowym. Tylko w krajach winodajnych uważać można zwykłe, pośledne gatunki wina miejscowego za niezbędny napój wszystkich mieszkańców. Jako napój zbędny i zbytkowy nadaje się wino co najmniej na równi z obu poprzednimi napojami do opodatkowania.

Urządzenie podatku od wina w krajach winodajnych jest technicznie utrudnione wskutek rozpowszechnienia winnic w całym kraju. Z powodu trudnej kontroli nie mogą tu być zastosowane znane nam formy podatków od wódki i piwa. Natomiast w krajach, nie mających swojskiej produkcji wina, wystarczyć mogą cła skarbowe od wina do kraju dowożonego, ewentualnie uzupełnione, na wzór systemu angielskiego, krajowym podatkiem, w formie licencji od wyszynku wina.

Podatek od wina powinien dosięgać wszystkich konsumentów wina i obciążać stopą wyższą wina droższe, w lepszych gatunkach. Sama ilość wina nie jest dostateczną miarą możności płacenia po stronie konsumentów: jakość wina i cena mają niezmiernie elastyczne granice, jakich przy żadnym innym napoju i produkcie konsumcyjnym nie spotykamy. Podatek nałożony na wino jedynie wedle ilości jest rażąco niesprawiedliwym. Jeśli bowiem stopa podatku jest niska, wówczas zupełnie znika przy wyższych cenach wina, wcale więc nie obciąża konsumcji zbytkowej; jeżeli przeciwnie stopa podatku jest wysoką, wówczas przygniata dotkliwie konsumcję warstw szerokich, niekiedy niezbędną, dla konsumcji zaś zbytkowej pozostanie zawsze lekką i nieznaczną. Z uwag powyższych wypływa, że jedynie racjonalnym i sprawiedliwym jest podatek od wina, wybierany wedle rzeczywistych cen wina w handlu hurtowym lub drobiazgowym. Techniczne urządzenie takiego podatku napotyka na li-

[1]) Literaturę o podatku od piwa zestawia Struve: „Biersteuer", w Handworterbuch der Staatsw. 2 wyd. i H. Koppe w 4 wyd.

czne trudności, które w praktyce skarbowej starają się państwa w rozmaity ominąć sposób

W praktyce skarbowej istnieją zwykle skombinowane systemy podatku od wina, celem rozłożenia podatku na ogół konsumentów i zapobieżenia defraudacjom podatkowym. W szczególności można opodatkować już winnice dodatkowym podatkiem obok gruntowego, wedle prawdopodobnej ilości i jakości zbioru winogron. Podatek taki ma cechę podatku od intrat, w części też podatku konsumcyjnego od winogron. Jest uciążliwy dla produkcji, nie zawsze można go odbić na konsumencie, nie uwzględnia rzeczywistej ilości i jakości wina, wogóle nie czyni zadość technicznym wymogom podatków konsumcyjnych. Bliższym konsumcji jest podatek, wybierany od rzeczywistej masy moszczu winnego, wszelako można doń również zastosować zarzuty powyższe. Obydwa sposoby niniejsze nie dosięgają nadto wina sztucznego i wymagają dla tego wina odrębnej formy podatku. Zamiast obu tych sposobów może rząd zawrzeć z wincarzami ugodę względem ryczałtowej sumy podatku od wina, jaką podejmują się solidarnie skarbowi zapłacić: taka ugoda nie odejmuje podatkowi cechy podatku produkcyjnego, a nadto możliwą jest tylko przy scentralizowanej produkcji wina wśród niezbyt licznych producentów.

Podatek od wina gotowego wybiera się bądź od producentów przy wywozie, a względnie wysyłce wina, bądz w formie akcyzy przy dowozie wina do miasta, lub w czasie przewozu wina, bądź od kupujących wino przed złożeniem w piwnicy. Wszystkie te sposoby wymagają rozgałęzionej i uciążliwej kontroli skarbowej i nie wykluczają możności kilkakrotnego opodatkowania wina podatkiem od wysyłki, akcyzą i podatkiem piwnicznym. Jak trudnem jest zastosowanie owych sposobów w praktyce, dowodzi przykład Francji, gdzie wybierało się aż do r. 1900 podatek od wina w rozmaitych miejscowościach aż w dziewięciu formach.

W ogóle dawniejsze sposoby opodatkowania wina, zachowane dotychczas w przeważnej liczbie państw produkujących wino, n p. w Hiszpanji, Portugalji, Austrji, Węgrzech, starają się chronić produkcję wina i dotknąć wino podatkiem bądź tylko przy wyszynku i drobnej sprzedaży i przy dowozie do niektórych

miast, t. zw. zamkniętych w formie akcyzy (Austrja, Hiszpanja, Portugalja), bądź jako ogólny podatek konsumcyjny w poszczególnych miejscowościach wedle taryfy klasowej, bądź tylko od wyszynku (Würtembergja), od składu wina w magazynie (Einlagersteuer w Baden), bądź od wyszynku i składu handlowego (Hesja), bądź w formie akcyzy (Belgja), bądź od wysyłki wina (Alzacja i Lotaryngja).

Najdogodniejszem jest opodatkowanie w W. Brytanji, która nie mając własnej produkcji wina pobiera tylko cło od wina i licencje na handel winem oraz podatek od wina musującego. Cło od wina przynosi rocznie około 5 miljonów f. st., podatek od wina musującego 2 miljony. Cło pobierają także inne państwa obok krajowych podatków od wina.

Ustawa francuska z r. 1900 była znacznem uproszczeniem opodatkowania wina. Odtąd we Francji istnieje tylko podatek od obiegu wina o jednolitej stopie od hektolitra wina z winogron i od wina owocowego. Nadto pobiera skarb państwa dochód z licencji na sprzedaż napojów. Wskutek takiego uproszczenia podatku zmniejszył się dochód we Francji z tego źródła znacznie i wynosi obecnie w r. 1925 po upływie 25 lat we frankach złotych mniej niż w r. 1900 (580 miljonów franków papierowych, a 178 milj. fr. złotych w r. 1900).

We Włoszech istnieją samorządowe opłaty od wina, państwo zaś wprowadziło w r. 1919 (ustawą z 2 września 1919) państwowy podatek od wina, zniesiony za rządów Mussoliniego, jednakże utrzymano w mocy podatek od win musujących. W Rumunji preliminowano na rok 1924 z podatku od wina 220 miljonów lei.

W Niemczech w czasie wojny światowej ustawą z 26 lipca 1918 wprowadzono podatek od wina dla całej Rzeszy, obowiązujący także w b. dzielnicy pruskiej i na Górnym Śląsku. Wedle tej ustawy opodatkowane jest wino gronowe i owocowe, moszcz, napoje zawierające wino lub do wina podobne, wolne od alkoholu. Podatek wynosi 20% wartości (ceny sprzedażnej) wina i jest płatny przy przejściu wina do wolnego obrotu oraz przy imporcie wina z zagranicy. Podatek ten (zmieniony obecnie w Niemczech ustawami z r. 1923 i rozporz. z 12 lutego 1924 począwszy od 1 stycznia 1924) został wprowadzony w Polsce na całym obszarze Rzeczypospolitej na podstawie ustawy mocodawczej z 10

maja 1921 (poz. 248) rozporządzeniem rady ministrów z 5 grudnia 1921 (poz. 764) W ten sposób uchylony został na obszarze b. zaboru austrjackiego t. zw. podatek piwniczny, oparty na ces. rozporz. z r. 1829 i ustawie z r. 1875. Także wino musujące, opodatkowane w b. zaborze austrjackim na mocy ustawy z r. 1882 i z r. 1914, a w Rzeszy niemieckiej na mocy ustawy z 26 lipca 1918, podlega na całym obszarze Rzeczypospolitej opodatkowaniu na mocy rozporz. Rady ministrów z 14 listopada 1921 (poz. 700), przez rozszerzenie ustawy niemieckiej na całe państwo. Podatek ten uiszcza producent wina musującego zapomocą naklejenia znaczka podatkowego na flaszce o pojemności oznaczonej w ustawie. Wykonanie tych ustaw w Polsce naraża skarb państwa na defraudacje podatkowe ze strony zbyt licznych kupców upoważnionych do utrzymywania na składzie wina nieopodatkowanego i ustanawiających na wino ceny, trudne do skontrolowania. Z tego powodu rząd wniósł z końcem r. 1924 do sejmu projekt ustawy o opodatkowaniu wina (i miodu syconego, druk nr. 1608), nakładający obowiązek uiszczenia podatku na wytwórców tych napojów, a przy imporcie z zagranicy lub z Gdańska na odbiorców, a to w chwili wydania napoju z wytwórni lub przy odprawie celnej. System taki oddali wybranie podatku od konsumenta i obciąży silniej produkcję i import, ma jednak tę zaletę, że zwalnia skarb państwa od uciążliwej kontroli handlu detalicznego i zabezpiecza skuteczniej przed defraudacją. Sejmowa komisja uchwaliła zasadniczo projekt rządowy.

Dochód państwa z podatków od wina wynosił w r. 1924 w Polsce tylko 1.3 miljona zł., na r. 1925 preliminowano z tego źródła we Francji 580 miljonów franków, w Niemczech 48 miljonów marek, w Czechosłowacji 10 milj. koron czeskich, w Austrji 170 miljardów koron papierowych, w Holandji 1.9 milj. guldenów. Cyfry te nie obejmują dochodu głównego z tego źródła w formie c ł a dowozowego.

d) PODATKI OD MIODU, WÓD MINERALNYCH I INNYCH NAPOJÓW.

Uzupełnieniem podatku od wina jest podatek od wszelkich win owocowych i m i o d u do picia. Są one zazwyczaj objęte akcyzą miejską obok podatku państwowego. W Polsce projekt ustawy

o opodatkowaniu wina obejmuje także wino musujące i miód sycony, tak wyrobu krajowego, jak i sprowadzony z zagranicy, wolne od podatku jednak jest wino, moszcz i miód sycony domowego wyrobu, przeznaczone do użytku w własnem gospodarstwie a nie na sprzedaż.

W czasie wojny światowej rozpowszechniły się podatki od wód mineralnych. Podatek taki wprowadzono w Niemczech ustawą z 26 lipca 1918 (od wód mineralnych i sztucznych napojów), a stąd istniał ten podatek także na ziemiach polskich zaboru pruskiego. Niemcy zniosły ten podatek ustawą z 11 sierpnia 1923 r., istnieje jednak dotychczas w kilku państwach (Francji, W. Brytanji, Ameryce Północnej, Austrji) oprócz ceł na te produkty.

Obok podatku od wódki może być osobny podatek lub opłata nałożoną na wódki słodzone wszelkiego rodzaju, rumy, koniaki, likiery i t. p., jako podatki od konsumcji zbędnej i zbytkowej. W Polsce fabryki wódek „gatunkowych" podlegają kontroli skarbowej i nie mogą być otwierane bez zezwolenia ministerstwa skarbu. Zakupują one spirytus wyłącznie od dyrekcji monopolu spirytusowego po cenie o 25% wyższej od opłaty skarbowej wraz z kosztami oczyszczenia spirytusu i uiszczają tytułem opłat patentowych kwoty w ustawie o monopolu spirytusowym wyznaczone (opłatę zasadniczą w kwocie 7.500 zł. i dodatkową 150 zł. za każde 1000 litrów alkoholu ponad 600 hektolitrów). Spirytus pędzony z owoców uważany jest za wódkę gatunkową i podlega zwiększonej o 25% opłacie skarbowej (art. 15).

c) PODATEK OD DROŻDŻY.

Drożdżami nazywamy produkty roślinne, wzbudzające fermentację, czyli rozkład związków organicznych. Podatek od drożdży jest uzupełnieniem podatków od spirytusu i piwa w gorzelniach i w browarach, wyrabiających drożdże, jako produkt uboczny. Drożdże piwne wywiązują się w zacierze piwnym i w zacierze gorzelnianym (kartoflanym lub zbożowym), tworzą osad, który się wyciska, dopóki nie nabierze zbitości ciasta i oddaje w handel, jako drożdże prasowane. Drożdże były opodatkowane w Rosji i Austrji, w b. dzielnicy pruskiej zaś do r. 1921 nie podle-

gały opodatkowaniu. W r. 1921 rozszerzono postanowienia akcyzy rosyjskiej na cały obszar Rzeczypospolitej. Podatek od drożdży w Polsce wynosi obecnie 1 złotego od kilograma; wobec konsumcji wynoszącej około 5 miljonów kilogramów rząd preliminuje na rok 1925 dochód z tego źródła w kwocie 5 miljonów złotych. Czechosłowacja preliminuje z tego źródła 990.000 koron czeskich.

Podatek ten ma podrzędne znaczenie dla skarbu.

f) PODATEK OD CUKRU.

Cukier jest typowym przykładem produktu, który z natury swej zbędny, z rozwojem cywilizacji dociera do coraz szerszych warstw i staje się dla konsumentów kawy i herbaty, niemniej słodzonych napojów, niezbędnym środkiem spożywczym. Konsumcja cukru rozpowszechniła się w drugiej połowie XIX. stulecia i z początkiem XX. stulecia tak szybko, że obecnie szacują produkcję i konsumcję cukru na ziemi na 20 miljonów ton (20 miljardów kilogramów), na głowę ludności w Anglji konsumcję 40 kilogramów, w Ameryce Północnej 50 kilogramów, we Francji, Czechosłowacji i Niemczech po 24 kilogramów rocznie. W Polsce przed wojną konsumcja cukru największa była w b. dzielnicy pruskiej (20 kg. na głowę ludności). Po wojnie konsumcja się obniżyła, wynosi obecnie średnio 8 kg. na głowę ludności. Konsumcja cukru i jej rozwój w poszczególnych krajach są do pewnego stopnia miarą rozwoju ekonomicznego tych krajów i ich warstw szerokich. Warstwy robotnicze w miastach są dzisiaj powszechnie konsumentami słodzonej herbaty i kawy, lub jej surogatów. Warstwy włościańskie coraz bardziej przyswajają sobie także tę konsumcję.

Jakkolwiek cukier dotychczas nie jest głównym środkiem spożywczym, tylko dodatkową zaprawą napojów i innych pokarmów, wzgląd na rozpowszechnienie i pożywność cukru przemawia za tem, aby opodatkowanie cukru było umiarkowane, aby wysoka stopa podatkowa nie tamowała konsumcji cukru i produkcji cukru burakowego, niezmiernie doniosłej dla rolnictwa. Podatek od cukru, nabierający coraz większego znaczenia dla skarbowości europejskiej, jest nowożytną instytucją skarbową,

ponieważ sam przemysł cukrowniczy w Europie powstał i rozwinął się dopiero w XIX. stuleciu. Dawniej spożywano wszędzie tylko cukier trzcinowy, który obłożono cłem na równi z innymi produktami kolonjalnymi. Produkcja cukru burakowego była w Europie do czasów napoleońskich nieznaczną i nie mogła sprostać w konkurencji cukrowi trzcinowemu ani pod względem ilości, ani jakości. Także konsumcja cukru była wówczas mało rozpowszechnioną. Wielki i szybki rozwój przemysłu cukrowniczego rozpoczyna się dopiero od czasu systemu kontynentalnego Napoleona I., który wyhodował ów przemysł sztucznie na stałym lądzie Europy, przez wykluczenie dowozu cukru trzcinowego z kolonji angielskich. Dla zadośćuczynienia potrzebom konsumcji miejscowej zakładano w zachodniej Europie fabryki cukru, ulepszono i udoskonalono technikę produkcji, po upadku zaś systemu kontynentalnego chroniono ją zapomocą wysokich ceł opiekuńczych przed napływem cukru kolonjalnego. Niebawem spotężniała nowa gałęź przemysłu do tego stopnia, że fabrykanci cukru burakowego mogli podjąć konkurencję z cukrem trzcinowym na rynkach swojskich, a nawet pokusić się o zwycięstwo na rynkach zagranicznych. Wówczas przystąpiły państwa europejskie za przewodem Francji do opodatkowania cukru burakowego, zwłaszcza, że dochód skarbowy z ceł od cukru kolonjalnego stale obniżał się mimo wzrostu konsumcji cukru w całym kraju.

Od początku napotykano znaczne trudności techniczne w opodatkowaniu nowego produktu, które zwiększyły się wszędzie wskutek walki konkurencyjnej na rynkach zagranicznych i popierania w tym celu produkcji swojskiej za pomocą ceł ochronnych i premji wywozowych. Walka ta przed wojną światową została złagodzoną konwencją brukselską z r. 1902, na mocy której uchylono premie jawne i ukryte tajne, oraz ograniczono cło ochronne do wysokości maksymalnej 6 franków od rafinady, a 5.50 fr. od cukru surowego. Próbowano rozmaitych sposobów opodatkowania, począwszy od podatku według wagi surowców (buraków), a skończywszy na fabrykacie gotowym. Wszędzie widać tendencję, podobnie jak przy podatkach od napojów, do przesunięcia podatku na cukier gotowy i na samych konsumentów.

W szczególności wyróżnić możemy cztery główne sposoby opodatkowania cukru burakowego: Najpierw w formie podatku

od surowców, czyli buraków, wedle wagi buraków dowiezionych do fabryki. Podatek ten wprowadzono w Niemczech już w r. 1841 w przypuszczeniu, że średnio wyrobić można cetnar cukru surowego z 20 cetnarów buraków. Wybieranie podatku w tej formie jest dogodne, albowiem wymaga jedynie kontroli przy dowozie buraków do fabryki, nie naraża więc ani producenta na przykrości i nadużycia, ani skarbu na defraudacje. Wszelako podatek od surowca ma ogólne wady takich podatków, albowiem musi być wymierzony i opłacony w czasie oddalonym od konsumcji, nie uwzględnia rzeczywistej ilości, jakości i ceny wyrobionego cukru. Ilość i jakość cukru zależą nie tylko od wagi buraków, ale zarazem od ich jakości i technicznego wyzyskania. Buraki mają rozmaitą zawartość cukru wedle rozmaitej siły ziemi, rodzaju nasienia i uprawy rolnej. Po wydaniu ustawy niemieckiej ulepszono produkcję do tego stopnia, że w południowych krajach niemieckich wyrabiano cetnar cukru surowego z 11 cetnarów, w północnych zaś krajach z 8 cetnarów buraków, obecnie zaś nawet z 6 cetnarów buraków. Ztąd też zaprowadzono w r. 1887 w Niemczech podatek konsumcyjny od gotowego cukru, a podatek od buraków w r. 1891 uchylono zupełnie i pozostawiono tylko podatek od cukru gotowego, wybierany od osób, otrzymujących cukier z fabryki. System ten utrzymał się także po wojnie światowej na mocy rozporządzeń z r. 1923. Obecnie podatek wynosi 21 marek złotych od cetnara metr., minister skarbu ma prawo stopę podatku stosować do cen cukru. Także w Austrji istniał przed r. 1865 podatek wedle wagi buraków, w r. 1865 zastąpiony podatkiem wedle możności wyrobu cukru w fabryce. Przeciwnie we Francji, gdzie próbowano przedtem wszystkich innych sposobów opodatkowania cukru, zaprowadzono fakultatywnie w r. 1884, a obowiązkowo w r. 1887 podatek wedle wagi buraków, w celu ochrony swojskiej produkcji i wywozu cukru przed obcą konkurencją. Także we Francji niebawem przekonano sie, że technika produkcji wyprzedziła przypuszczenia prawodawcy. W r. 1891 wprowadzono formalnie we Francji podatek od fabrykatu, jednakowoż w formie skombinowanej z podatkiem od surowców, w r. 1903 zaś zgodnie z postanowieniami konwencji brukselskiej zniesiono pre-

mie wywozowe i oznaczono stopę podatku w kwocie 25 franków od 100 kilogramów.

2) Drugą formą opodatkowania cukru jest podatek wedle możności wyrobu naczyń i przyrządów w fabryce cukru, obliczony na podstawie prawdopodobnej średniej produkcji cukru. Podatek ten ma zalety i wady analogiczne, jak znane nam podobne podatki od wódki i piwa. Jest on dogodnym dla podatników, chroni skarb od defraudacji, ale jest nierówny, niesprawiedliwy, a dla skarbu mało wydatny. Fabryki, przerabiające buraki cukrowe wydatniejsze, mające aparaty doskonalsze, produkujące częściej i szybciej, płacą faktycznie podatek mniejszy, niż fabryki inne, znajdujące się w mniej korzystnych warunkach ekonomicznych i technicznych. Nadto prowadzi niniejszy system do przesadnej produkcji cukru, albowiem każdy producent stara się wytworzyć jak najwięcej, skoro podatek w każdym razie w danej sumie zapłacić musi. W praktyce skarbowej okazała się ta forma podatku wprost niebezpieczną dla skarbu z powodu znacznego wywozu cukru z kraju i zwrotów zapłaconego podatku na granicy. Zwrot podatku bowiem należy się producentowi wedle owej prawdopodobnej przeciętnej wydatności naczyń i przyrządów, na podstawie której podatek mu wymierzono. Tymczasem faktycznie wytwarza producent, dzięki technicznemu postępowi produkcji, więcej, niż wynosi owa przeciętna ilość produkcji i otrzymuje przy wywozie cukru zagranicę tytułem zwrotu podatku więcej, niż istotnie zapłacił. Technika produkcji bowiem nie spoczywa i zawsze wyprzedza obliczenia prawodawcy. Dawniej wyrabiano cukier burakowy w ten sposób, że buraki obmywano, rozdrabniano i wyciskano z nich sok zapomocą prasowania, macerowano zimną woda lub przez użycie centryfugi. Dzisiaj zarzucono powszechnie dawną metodę i używają systemu dyffuzyjnego, który skraca czas fabrykacji i zwiększa wydatność produkcji. Ustawa austrjacka z r. 1865, którą wprowadzono tę formę podatku, opierała sie na dawnej metodzie produkcji, gdy dzisiaj niema ani jednej fabryki, którąby zachowała system dawniejszy. Ztąd też w Austrji zwroty podatku przy wywozie były faktycznie zakrytemi premiami wywozowemi i przybrały takie rozmiary, że dochód skarbowy z podatku od cukru zeszedł do minimalnych granic, a dwa razy pojawił się zamiast dochodu niedobór, t. j. pań-

stwo zapłaciło tytułem zwrotów i premji więcej, niż otrzymało dochodu z podatku od cukru w całym kraju! Przy systemie dyffuzyjnym opodatkować można cukier wedle ilości napełnień naczyń dyffuzyjnych, fasjonowanej przez producenta i kontrolowanej przez aparat miernicży. Taki podatek wywołać znowu musi usiłowanie wyrobienia jak największej ilości cukru przy użyciu możliwie najmniejszych naczyń i w tym kierunku zmienia się urządzenie fabryki i doskonali się produkcję. W roku 1888 uchylono w Austrji ten system i zaprowadzono podatek od gotowego cukru.

3) Trzecią formą opodatkowania cukru jest podatek od soku burakowego, na podstawie zbadanej ilości i gęstości tegoż. Podatek ten zaprowadzono w r. 1843 w Belgji, później w Holandji, a przemijająco także we Francji. W r. 1883 dopuszczono tę formę opodatkowania także we Włoszech, jako fakultatywną, obok istniejącego tam podatku od gotowego cukru. Podatek ten jest racjonalniejszy, niż od wagi buraków, ponieważ zbliża się już do ostatniego stadjum produkcji i do samej konsumcji, jednakowoż ilość i gęstość soku burakowego nie są jeszcze dostateczną miarą dla ocenienia ilości i jakości cukru gotowego, a nadto kontrola podatku w tej formie jest kosztowną, uciążliwą i nie wyklucza szerokich defraudacji.

4) Czwartą i dotychczas najdoskonalszą formą jest podatek od gotowego cukru. Podatek ten jest najbliższym konsumcji i może być w ten sposób urządzony, że zupełnie nie obciąża producenta, lecz jest płatny dopiero w chwili wywozu produktu z fabryki lub wolnego składu. Dzisiaj wybiera się ten podatek wedle wagi fabrykatu, doskonalszym byłby podatek, zastosowany do ceny cukru. Wyżej wspomnieliśmy, że ustawa niemiecka z 13-go grudnia 1923 upoważniła ministra skarbu do podnoszenia lub zniżania podatku stosownie do cen cukru. System taki jednak jest możliwy tylko tak długo, dopóki produkcja i sprzedaż cukru odbywa się pod ścisłym nadzorem i kierunkiem państwa, czyli w systemie t. zw. reglamentacji. Podatek od gotowego cukru zaprowadzono najwcześniej, bo już w r. 1837 we Francji, gdzie zrazu zastąpiono go innemi formami podatku. Obecnie istnieje w Polsce, Czechosłowacji, Niemczech, Austrji, Węgrzech, we Włoszech, Danji, także we Francji.

Na uwagę zasługuje austrjacki podatek od cukru z r. 1888 z powodu zastosowanej przy nim formy marek urzędowych, jako środka kontroli zapłaconego podatku. W Polsce ustalono we wszystkich dzielnicach w miejsce monopolu handlowego cukru, wprowadzonego przez okupantów, jednolitą stopę podatku, która obecnie wynosi na mocy rozporz. z 24 grudnia 1923 od cetn. metr. 35 złotych, pozatem jednak ustawodawstwo podatkowe opiera się na ustawach państw zaborczych w poszczególnych częściach kraju. Dotychczas wywóz cukru i cena podlega reglementacji państwowej, minister skarbu oznacza cenę cukru (obecnie 105 zł. od cetn. metr., z której 35 złotych przypada na podatek) i reguluje ilość cukru przeznaczoną do konsumcji w kraju (około 200.000 tonn) i do wywozu. Produkcja cukru w Polsce wynosi dwukrotnie więcej niż konsumcja, cukier więc jest ważnym produktem wywozowym: w r. 1924 wywieziono z Polski 146.000 tonn wartości 105 miljonów złotych.

Dochód z podatku od cukru preliminowano na r. 1925 w Polsce w kwocie 60 miljonów złotych, we Francji w 1924 r. 195 miljonów franków, w Niemczech 231 miljonów marek, w Czechosłowacji 165 miljonów koron czeskich, w Austrji 75 miljardów koron papierowych, w Rumunji 75 miljonów lei, w Holandji 39½ miljonów guldenów. Oprócz tego podatku niektóre państwa pobierają osobne podatki od cukierków i surogatów cukru, mianowicie od sacharyny. Podatek od sacharyny był dotychczas w Polsce ze względów zdrowotnych monopolem skarbowym, obecnie monopol ten jest w toku likwidacji. Także Czechosłowacja i Niemcy mają monopol materjałów słodkich. Danja wykazuje w budżecie na r. 1925 większy dochód z podatku od cukierków (10 miljonów koron), niż z podatku od cukru i czekolady (6 miljonów koron).

W. Brytanja ma tylko cło od cukru, w czasie wojny znacznie podwyższone. W r. 1921 dochód z cła tego wynosił 31 milj. Ł. czyli 775 miljonów złotych.

g) PODATEK OD TYTONIU, CYGAR I PAPIEROSÓW.

Tytoń, obejmujący w szerszem znaczeniu także cygara, cygarety i tabakę, jest dzisiaj w krajach cywilizowanych bardzo rozpowszechnionym przedmiotem konsumcji osobistej, nawet wśród szerokich niezamożnych mas ludności. Pomimo swego rozpo-

wszechnienia jest konsumcja tytoniu zbędna, a w lepszych gatunkach nawet zbytkową i nadaje się w wyższym stopniu do opodatkowania, niż środki żywności i napoje. Podatek od tytoniu ma przed innymi jeszcze tę zaletę, że nie obciąża całych rodzin, lecz zazwyczaj tylko dorosłych mężczyzn. Wzrost dochodów z podatku od tytoniu jest zjawiskiem pomyślnem tak pod względem skarbowym, jak ekonomicznym.

Sposoby opodatkowania tytoniu mogą być takie same, jak przedmiotow konsumcji zbędnej, poprzednio już omówionych. Przedewszystkiem więc można podatek od tytoniu połączyć z podatkiem gruntowym i nałożyć na g r u n t a t y t o n i o w e. Podatek taki nie jest jednak podatkiem konsumcyjnym, lecz podatkiem nieozwiniętym od intraty rolnika. W tej formie wybierano podatek od tytoniu w Niemczech do r. 1870 ale ją uchylono. Dalej wybierać można podatek wedle s u r o w c ó w, czyli liści tytoniowych i to bądź wedle i l o ś c i r o ś l i n tytoniowych, jeszcze niezebranych, jak było do r. 1896 w Belgji, bądź wedle w a g i zebranych wysuszonych już liści tytoniowych, jak było na mocy ustawy z r. 1909 w Niemczech i jest obecnie w Belgji i W. Brytanji, gdzie wprowadzono ten podatek przed wojną światową, a w r. 1817 znacznie podwyższono (na 8 sh. 2 d. od funta liści tytoniowych). Obydwa te sposoby, zwłaszcza drugi, są wprawdzie racjonalniejsze od poprzedniego, jednakowoż nie czynią zadość wymogom sprawiedliwego opodatkowania samej konsumcji. Z ilości roślin tytoniowych bowiem, ani z pewnej wagi liści, nie można jeszcze dokładnie wnosić na ilość, jakość i cenę fabrykatu.

Powyższe sposoby opodatkowania tytoniu nie obciążają wprost osobistej konsumcji, nie stosują wyższej stopy do konsumcji zbytkowej i nie zapewniają skarbowi takich dochodów, jakich odpowiednie urządzenie podatku od tytoniu może mu przysporzyć. Z tego powodu w praktyce skarbowej dzisiejszej istnieją głównie trzy formy opodatkowania tytoniu. Owemi trzema formami są: wyłączne cło od tytoniu z wykluczeniem produkcji swojskiej lub z dopuszczeniem jej bez opodatkowania, monopol tytoniowy i podatek od gotowego fabrykatu. W szczególności:

1) W y ł ą c z n e c ł o od tytoniu, z wykluczeniem uprawy tytoniu w kraju, istniało do niedawna w W. Brytanji, zaś z dopuszczeniem uprawy swojskiej bez podatku istnieje w Holandji,

Szwajcarji i w państwach skandynawskich. Obydwa systemy są najwłaściwsze w krajach, w których z przyczyn klimatycznych lub innych, produkcja tytoniu nie ma warunków rozwoju i może być dla celów skarbowych poświęconą lub też pominiętą.

2) Monopol skarbowy tytoniu oddaje państwu nadzór nad uprawą tytoniu oraz fabrykacją i wyłączny handel tytoniu, tak krajowego jak zagranicznego. Monopol tytoniowy istnieje obecnie w Polsce, Austrji, Węgrzech, Francji, Włoszech. Hiszpanji, Portugalji, Turcji, Rumunji, Czechosłowacji, Jugosławji, od r. 1898 także w Japonji, jest to więc najwięcej rozpowszechniona forma opodatkowania tytoniu W Polsce monopol tytoniowy istniał formalnie już w r. 1659. Obecnie monopol wprowadzono ustawa z 1 czerwca 1922 (poz. 409) w miejsce trzech systemów opodatkowania (austrjackiego, rosyjskiego i niemieckiego), istniejących w trzech dzielnicach państwa Produkcja, przywóz z zagranicy oraz sprzedaż surowca tytoniowego i wyrobów tytoniowych jest przywilejem państwa. Uprawa, przywóz i wytwarzanie tytoniu i wyrobów tytoniowych nie jest dozwolone bez zezwolenia władzy skarbowej z wyjątkiem wyrabiania papierosów dla własnego użytku domowego. Rolnicy, otrzymujący pozwolenie na uprawę tytoniu na pewnej oznaczonej przestrzeni gruntu, są obowiązani cały zapas wyprodukowanego surowca odsprzedać skarbowi po cenach taryfowych, ustanowionych przez ministra skarbu. Przywóz tytoniu i wyrobów tytoniowych z zagranicy podlega opłacie celnej i podatkowi konsumcyjnemu pod nazwą należytości monopolowej, której wysokość oznacza minister skarbu. Podróżni mogą bez cła i należytości monopolowej dowozić tylko drobne ilości tytoniu dla własnego użytku (50 gramów tytoniu, 10 gramów tabaki albo 50 sztuk papierosów lub 20 sztuk cygar). Prywatne fabryki tytoniu zostały przez państwo zgodnie z postanowieniami ustawy wykupione.

Monopol tytoniowy jest dzisiaj najobfitszem źródłem dochodów skarbowych z konsumcji ludności [1]) i tem tłumaczy się jego rozpowszechnienie pomimo, że ogranicza uprawę tytoniu i produkcję przemysłową i wpływa ujemnie na eksport. a tem samem na bilans handlowy kraju.

---

[1]) Ob daty wyżej

Jakoż w krajach z monopolem skarbowym tytoniu ani rolnictwo, ani przemysł i handel nie mają z uprawy i handlu tytoniu takich korzyści jak w krajach innych, n. p. w Niemczech i Ameryce Północnej. Za monopolem przemawiają przeważające względy skarbowe. Skarb państwa ma przy monopolu dochód znaczny i pewny, wzrastający ciągle wraz z wzrostem ludności i dobrobytu, niemniej z ulepszeniami technicznemi, wprowadzonemi w fabrykacji tytoniu i w zarządzie monopolu. Stopę podatku może państwo zastosować ściśle do jakości produktu, może zatem urządzić ją progresyjnie przy najlepszych gatunkach tytoniu i cygar, a w ten sposób obciążyć sprawiedliwie konsumcię zbytkową, bez obawy defraudacji podatkowych. Konsumenci nie zawsze są narażeni przy monopolu tytoniowym na konsumowanie wyrobów lichych, a są zabezpieczeni przed fałszowaniem tytoniu i korzystają z ustalonych cen produktów monopolicznych. Doniosłe znaczenie monopolu tytoniowego dla skarbu przemawia za z a t r z y m a n i e m monopolu nadal przynajmniej w tych państwach, w których monopol już od dawna istnieje i stosunki produkcji, przemysłu i handlu doń się zastosowały. Zarazem dają powyższe względy stanowcze pierwszeństwo systemowi własnej administracji monopolu tytoniowego, przed systemem dzierżawy. W innych krajach, n. p. w Niemczech, musiałby projektowany monopol narazić skarb państwa na znaczne jednorazowe wydatki celem wywłaszczenia prywatnych fabryk tytoniowych i urządzenia własnych, a nadto dałby się na razie dotkliwie we znaki wszystkim tym producentom, którzy wskutek zaprowadzenia monopolu utraciliby nadal możność zarobkowania z tej zyskownej gałęzi produkcji. Dla takich krajów odpowiedniejszą jest trzecia główna forma podatku od tytoniu, mianowicie:

3) Podatek od g o t o w e g o t y t o n i u i c y g a r, wybierany od fabrykantów przed sprzedażą tytoniu. Przy tej formie podatku odróżnić można dwojaki system, mianowicie r o s y j s k i, istniejący w dawnej Rosji, Bułgarji i Rumelji, opodatkowania tytoniu i cygar przed wywozem z fabryki zapomocą stemplowych opasek, zwanych b a n d e r o l a m i i a m e r y k a ń s k i, istniejący w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, Kanadzie, Meksyku i Brazylji, opodatkowania tytoniu zapomocą ostemplowania całych p a k i e t ó w tytoniu i cygar, wywożonych z fabryki. Ta-

ryfa handeroli rosyjskich stosowała się do ilości i jakości tytoniu, cygar i cygaretek, ustanawiała zarazem najwyższą ich cenę łącznie z podatkiem. Taryfa amerykańska przed wojną nie uwzględniała jakości i ceny wyrobów tytoniowych. Po wojnie ustawa z 24 lutego 1919 zreformowała także podatek od tytoniu (tobacco taxes), nakładając tylko na gorsze gatunki tytoniu poniżej trzech funtów wagi od tysiąca sztuk cygar i papierosów jednolitą stopę 1 dol. 50 cent. od cygar, a 3 dolary od papierosów. Lepsze gatunki cygar są opodatkowane wedle detalicznej ceny sztuki cygar (od 4 dolarów do 15 dolarów od tysiąca), papierosy zaś wedle wagi (ponad 3 funty od tysiąca 7.20 dolarów). Za przykładem Ameryki Północnej Niemcy zreformowały swój podatek od tytoniu ustawą z 12 września 1919 i nowelami z r. 1922 i 1923, obejmując równocześnie także podatek od papierosów i od papieru cygaretowego. Podatek niemiecki jest nałożony na wyroby tytoniowe wedle ich jakości i ceny detalicznej, płatny w czasie wywozu z fabryki lub magazynu w formie banderoli od paczek, zawierających po 1000 sztuk cygar, papierosów lub tutek, od tytoniu wedle wagi i ceny. Rozporz. z 30 października 1923 oznaczono stawki podatkowe w złotych markach. Reformie tej Niemcy zawdzięczają bardzo znaczne podniesienie się dochodów z tego podatku, poprzednio wykazane.

C) PODATKI OD KONSUMCJI ZBYTKOWEJ.

Podatki zbytkowe mieszczą się w ogólnym systemie podatków konsumcyjnych, o ile przedmioty osobistego spożycia lub używania opodatkowane są w stosunku proporcjonalnym lub nawet progresyjnym do swej jakości i ceny. Już w rzędzie podatków od przedmiotów konsumcji niezbędnej poznaliśmy także podatki zbytkowe od przedmiotów wytwornej jakości, w ogóle zbytkowych w danem miejscu i czasie, mianowicie od drobiu, dziczyzny i innego mięsiwa zbytkowego w miastach, od wytwornego i drogiego pomieszkania, od wytwornego oświetlenia. W szerszym rozmiarze są podatki od napojów, niemniej od tytoniu, zarazem zbytkowymi, jeżeli stopa podatkowa uwzględnia jakość i cenę owych przedmiotów. Szereg podatków zbytkowych możnaby jeszcze znacznie rozszerzyć na inne przedmioty konsumcji zbytkowej i ująć w odrębny system podatkowy. System taki miałby nietylko znaczenie skarbowe, ale i społeczne, jako dowód że w podatkach konsumcyjnych

mają i powinny mieć udział w pierwszym rzędzie klasy najzamożniejsze i że błędną jest powszechna niemal opinja, jakoby te podatki musiały być podatkami „od pracy", niezgodnymi z ideą państwa demokratycznego.

Niektóre podatki zbytkowe dzisiejsze, n. p. podatek od psów w miastach większych, mają zarazem na względzie administracyjne cele, na wzór takichże podatków starożytnych i średniowiecznych. Podatki zbytkowe, nakładane w starożytności i w średnich wiekach, były istotną częścią składową współczesnych ustaw zbytkowych („wilkierzy") mających położyć tamę szerzącemu się zbytkowi wśród szerokich warstw ludności. W Polsce już ustawy sejmów warszawskich z lat 1613 i 1620 zabroniły mieszczanom i w ogóle plebejom płci obojej, z wyjątkiem burmistrzów i wójtów miast większych, pod karą grzywien używał szat i podszewek jedwabnych, futer kosztownych okrom lisich i innych podlejszych, safianów i t. p., ale już w czasie wojny z Gustawem Adolfem zamieniono grzywny na podatek roczny po złotemu od osoby. Szczególnie rozpowszechnione były w Europie podatki od pojazdów i służby zbytkowej.[1]) Wiele z owych podatków uchylono z czasem zupełnie, inne ostały się jako podatki g m i n n e, niektóre zaś pozostały, lub zostały na nowo przywrócone jako podatki państwowe.

W szczególności zaś zasługują na uwagę:

1) Podatki od e k w i p a ż ó w i w i e r z c h o w c ó w. Ekwipaże i konie, służące w całości lub części dla gospodarczych celów, jakimi są zazwyczaj pojazdy i konie na wsi, niemniej przemysłowców, kupców, lekarzy w mieście, powinny być wolne od tego podatku, lub przynajmniej podlegać niższej stopie podatkowej. Podatek ten można łatwo wybrać za pomocą marek, przymocowanych na powozie i na uprzęży wierzchowców. W ogóle nie powinien być podatek niniejszy jednolicie w całem państwie urządzony i już dlatego nadaje się raczej na podatek gminny, niż państwowy. Niekiedy uczestniczą w dochodach tego podatku razem gminy i państwo. Jako podatek państwowy istnieje podatek od ekwipaży w Anglji, Francji i w niektórych kantonach szwajcarskich, od wierzchowców we Francji i Holandji.

[1]) Przegląd dawnych podatków zbytkowych daje K. M a m r o t h: „Luxussteuern" w „Handw der Staatsw.".

2) Podatek od zbędnej służby domowej, n. p. ponad dwoje lub troje służby, dla jednej rodziny, niemniej od służby zbytkowej w liberji, jest uzasadniony jako podatek zbytkowy, nadaje sie jednak więcej na podatek gminny, niż państwowy, ze względu na rozmaite potrzeby i stosunki służbowe w rozmaitych miejscowościach. Jako państwowy istniał ten podatek dawniej w kilku państwach, jako komunalny utrzymał się w niektórych krajach dotychczas.

3) Podatek od psów, utrzymywanych w miastach dla przyjemności osobistej, odpowiedniejszym jest również jako podatek gminny, zwłaszcza, że ma zarazem na względzie administracyjny cel kontrolowania psów w miastach. Kontrola podatku jest ułatwioną zapomocą marek, zawieszonych u obroży. Obecnie jest podatek ten powszechnym podatkiem gminnym we Francji i w Polsce, a rozpowszechnionym też w Anglji, Niemczech, Austrji i w innych krajach.

4) Podatek od bilardów istnieje jako państwowy we Francji i w kilku kantonach szwajcarskich, obciąża jednak nie tylko konsumcję osobistą, mianowicie bilardy prywatne, ale w części też zarobek kupców, albowiem dotyka także bilardy w gospodach. Także ten podatek nadaje się więcej na podatek gminny.

5) Podatek od welocypedów i automobilów stał się dzisiaj powszechnym podatkiem w krajach zachodnich dzięki szybkiemu rozgałęzieniu komunikacji samochodowej. Ma on zarazem cechę opłat za zużywanie dróg. W Anglji w r. 1925 przynosi 13½ milj. Ł. czyli 330 miljonów złotych, we Francji 223 milj. fr., w Niemczech 50 milj. marek.

6) Podatki od rozrywek towarzyskich i publicznych Tutaj zaliczyć można podatek od należenia do klubów towarzyskich, nie mających ani dobroczynnych, ani literackich i naukowych celów. Dalej należą tu podatki od biletów wstępnych na bale, koncerty, przedstawienia teatralne i kinowe, uzasadnione wówczas, jeżeli są nałożone na miejsca droższe, zbytkowe, niemniej podatki częścią zarobkowe, częścią konsumcyjne od zabaw publicznych, wyścigów konnych, widowisk i koncertów. Tu można też zaliczyć podatki w formie stempla od gry w karty i od gry w totalizatora, wspomniane już przy podatkach od obrotu.

7) Pokrewnym podatkom powyższym byłby zbytkowy podatek od podróży, nałożony nie na wszelkie bilety jazdy koleją żelazną, omnibusami, tramwajami, statkami parowymi, lecz tylko na bilety droższe, uprawniające do jazdy wygodnej i zbytkowej, n. p. pierwszą klasą kolei żelaznej.

8) Podatek od zbytkowych pomieszkań, will, pałaców, zwierzyńców i parków. Podatek taki mógłby istnieć jako podatek samoistny i odrębny od podatku konsumcyjnego od pomieszkań i od podatku majątkowego, tudzież domowego klasowego. Tu zaliczyć możemy także podatek od skrzynek depozytowych (safów), istniejący także w Polsce na mocy ustawy z 8 czerwca 1920 (poz. 305) i 1 maja 1923 (poz. 377).

9) Podatek od prochu strzelniczego można również uważać za zbytkowy od przyjemności łowieckiej, o ile nie obciąża produkcji i zarobku. Ze względów policyjnych jest wyrób prochu w niektórych państwach zmonopolizowany, a sprzedaż dozwoloną tylko osobom specjalnie do tego upoważnionym. We Włoszech po zniesieniu monopolu w r. 1887 nałożono na proch strzelniczy podatek konsumcyjny. We Francji istnieje osobny podatek od dynamitu i nitrogliceryny. Dzisiejsze podatki od prochu obciążają także produkcję i wszelką konsumcję, nie tylko zbytkową.

10) Z innych podatków, mających cechę zbytkowych, wymieniamy jeszcze podatek od patentowanych medykamentów, istniejący w Anglji i uzasadniony jako zbytkowy, o ile owe medykamenty są tylko urojonymi środkami leczniczymi, niemniej od licencji kart myśliwskich, dalej podatek od słowików w kilku państwach niemieckich, mający nietylko policyjne, ale i skarbowe znaczenie.

VII. CŁA.

1) POJĘCIE I RODZAJE CEŁ.

Cłem (telos, teloneum) nazywamy podatek, pobierany od towarów i innych przedmiotów przy ich dowozie do kraju i wywozie z kraju. Cło formalnie zbliża się do podatków konsumcyjnych i do podatków od obrotu, materjalnie jednak różni się od jednych i drugich, albo-

wiem jest pobierane nietylko od przedmiotów konsumcyjnych ale także od innych przedmiotów (narzędzi, maszyn i t. p.), nie tylko od towarów przechodzących z rąk do rąk, ale także od przedmiotów własnych, nie przeznaczonych na sprzedaż. Cło jest wybierane niezależnie od istniejących podatków konsumcyjnych i od obrotu, które osobno muszą być uiszczone od tych przedmiotów, na które w kraju są nałożone.

Cła mają odległą przeszłość historyczną i powszechnie były wybierane już w starożytności i w średnich wiekach, wyprzedzając krajowy system podatków. Były dawniej nakładane nietylko na towary przychodzące z zagranicy lub wywożone zagranicę, ale także na towary przewożone z kraju do kraju oraz wewnątrz kraju z jednej części kraju do drugiej lub do miast. Miały one często charakter opłat za używanie dróg i mostów, wybierano je wespół z mytem nietylko od towarów, ale także od osób.

Cła dzielimy na:

a) Cła d o w o z o w e, w y w o z o w e i p r z e w o z o w e. Cła dowozowe są cłami normalnemi, nałożonemi na towary i przedmioty dowożone do kraju lub sprowadzane z zagranicy, z wyjątkiem przedmiotów zwolnionych od ceł, n. p. książek i dzieł sztuki, pieniędzy, wzorów i próbek. Cła wywozowe mają zazwyczaj tylko przejściowy charakter celem zatrzymania towarów niezbędnych w kraju i zapobieżenia drożyźnie. Cła przewozowe nie mają racji prawnej ani gospodarczej, kraj bowiem pobiera od towarów przewożonych kolejami i wodami odpowiednie opłaty. Z tego powodu państwo nowożytne ceł przewozowych nie pobiera, a traktaty handlowe, zawierane między państwami, normują warunki przewozu (transitu) towarów.

b) Cła s k a r b o w e i o c h r o n n e (opiekuńcze). Cła skarbowe mają cel skarbowy przysporzenia dochodów państwu, są więc nakładane w tym celu na przedmioty konsumcyjne, nadające się do opodatkowania. Cła ochronne mają na celu ochronę produkcji krajowej przed przeważającą konkurencją towarów obcych przez nałożenie ciężarów na te towary i utrudnienie im konkurencji na rynkach krajowych z produkcją krajową. Zwyczajnym skutkiem ceł ochronnych jest podrożenie obcych towarów i umożliwienie krajowym producentom osiągnięcia podobnych cen za własne wyroby, innemi słowy cła ochronne spadają cię-

żarem swoim na społeczeństwo niezależnie od wpływów skarbowych. Skarb jednak ma dochody z ceł ochronnych tak samo, jak z ceł skarbowych, a zazwyczaj także cła skarbowe mają znaczenie ochronne dla produkcji krajowej, ponieważ pobiera się je oprócz podatków krajowych konsumcyjnych i obrotowych.

c) Cła agrarne i przemysłowe, stosownie do tego, czy są nałożone na produkty rolnicze, leśne i chowu bydła, czy na towary przemysłowe. Podział ten dotyczy ceł ochronnych, które w rozmaitej mierze chronią produkcję rolniczą i produkcję przemysłową wedle istniejących stosunków gospodarczych i polityki ekonomicznej rządów. Pokrewnym temu podziałowi jest podział na cła od surowców, wytworów na pół gotowych i od fabrykatów. Ze stanowiska gospodarczego dowóz do kraju surowców i wytworów na pół gotowych dla dalszej fabrykacji jest objawem pomyślnym, daje bowiem pracę i zarobek przemysłowi i robotnikom, przeciwnie dowóz fabrykatów jest objawem niepomyślnym zastoju w przemyśle krajowym z korzyścią dla zagranicy.

d) Cła prohibicyjne i wyrównawcze. Także ten podział dotyczy systemu ceł ochronnych. Cła prohibicyjne są to cła tak wygórowane, że tamują dowóz obcych towarów niemal tak samo, jak proste zakazy dowozu. Cła wyrównawcze są to cła umiarkowane, mające na celu jedynie wyrównanie warunków produkcji i konkurencji obcych towarów z krajowymi na rynkach krajowych. Nierówność warunków może mieć przyczynę w systemie podatkowym kraju, który nakłada na produkcję większe ciężary, niż system zagraniczny, n. p. wysokie podatki gruntowe, przemysłowe, dochodowe, albo w ulgach, jakie zagranica przyznaje własnej produkcji i wywozowi towarów, n. p. w premiach eksportowych i taryfowych, albo w stosunkach drożyźnianych kraju w porównaniu z zagranicą. Po wojnie światowej kraje z lichą walutą papierową miały w lichej walucie i dostosowanych do niej cenach i płacach rodzaj premji eksportowej dla swej produkcji i wywozu, ponieważ stan cen i płac w kraju mimo formalnej drożyzny był znacznie niższy niż zagranicą w porównaniu z dobrą walutą zagraniczną. Kraje z walutą lichą są ze stanowiska międzynarodowego krajami tanimi, o niskich cenach i płacach wyrażonych w dobrej walucie, kraje z walutą dobrą są krajami drogimi

o wysokich cenach i płacach, o trudniejszych warunkach produkcji i konkurencji. Ta przewaga konkurencyjna krajów przemysłowych z lichą walutą, zwłaszcza Niemiec po wojnie światowej, okazała się tak dotkliwą, że wywołała konieczność ochrony zapomocą ceł i zakazów dowozu obcych towarów. Niekiedy cła wyrównawcze są wywołane systemem t. zw. d u m p i n g u,[1]) polegającym na rzucaniu zagranicę wielkich nadwyżek towarów produkcji przemysłowej po cenach bardzo niskich, aby umożliwić sobie wielką i ciągłą produkcję i zmniejszenie własnych kosztów produkcji. Także przeciw temu systemowi niektóre państwa chronią swoją produkcję za pomocą ceł wyrównawczych, n. p. Ameryka Północna (Webb-Bill z 10 kwietnia 1918), Kanada, Australja i Nowa Zelandja.

e) Cła w a r t o ś c i o w e i s p e c y f i c z n e. Podział ten dotyczy podstawy wymierzania i wybierania ceł. Podstawą tą może być wartość i cena towaru, albo cechy zewnętrzne, a to ilość, waga i jakość towarów. W pierwszym wypadku mówimy o cłach wartościowych, w drugim o cłach specyficznych. O podziale tym, jak niemniej o cłach normalnych, traktatowych i dyferencyjnych, będzie mowa w ustępie o taryfie cłowej.

2) CŁA SKARBOWE.

Cłami skarbowemi nazywamy podatki, nałożone na przedmioty k o n s u m c j i o s o b i s t e j dowożone z zagranicy. W takiem znaczeniu są cła skarbowe analogiczne z krajowymi podatkami konsumcyjnymi i są ich uzupełnieniem. Do ceł skarbowych należy jednak zaliczyć także cła w y r ó w n a w c z e od surowców i innych wytworów, jeżeli celem ich jest jedynie wyrównanie większych ciężarów podatkowych, jakie ponosi produkcja krajowa.

Cła skarbowe są podatkami nałożonymi na rzeczy jako takie, niezależnie od stosunków ekonomicznych ich właścicieli lub nabywców. Jako podatki rzeczowe dzielą z nimi cła wszelkie strony ujemne, mają jednak przed nimi tę zaletę, że można je wybrać łatwiej i dokładniej przy sposobności dowozu towarów przez granicę, strzeżoną przez organa skarbowe.

---

[1]) Ob. P e s l: „Das Dumping“, 1921.

Cła skarbowe są z natury swej tylko dowozowemi. Dawne cła przewozowe, nie mające żadnej racji skarbowej, nie mogły się ostać w żywych stosunkach międzynarodowych i z postępem cywilizacji zupełnie odpadły. Również cła wywozowe od towarów krajowych, wywożonych za granicę, nie mogą obciążyć konsumcji krajowej, lecz tylko bądź swojską produkcję, bądź konsumcje obcą. Ze stanowiska skarbowego nie mogą być takie cła uważane za uzupełnienie systemu podatków krajowych, nie są wogóle cłami skarbowemi. Jakoż w nowszych czasach uchylono cła wywozowe niemal wszędzie, a gdzie jeszcze wyjątkowo się ostały, tam mają cechę ceł administracyjnych. Z natury ceł skarbowych wypływają następujące trzy zasady, dotyczące ich przedmiotów.

a) Przedmiotem ceł skarbowych, jako podatków konsumcyjnych, są wszystkie przedmioty konsumcji osobistej, które są w kraju dotknięte podatkami konsumcyjnymi. Jeżeli w kraju wybiera się podatki konsumcyjne od pewnych przedmiotów, wówczas powinny być na te przedmioty, o ile pochodzą z zagranicy, analogiczne cła nałożone, przynajmniej w wysokości podatków krajowych.

Nie stanowi tu różnicy, czy owe podatki konsumcyjne krajowe są racjonalne lub nie, czy obciążają konsumcję zbytkową i zbędną, czy także niezbędną. Sam fakt, że pewne przedmioty podlegają podatkowi konsumcyjnemu, uzasadnia w logicznej konsekwencji cło skarbowe od takichże przedmiotów. Cła skarbowe są tu prostym wypływem zasady powszechności i sprawiedliwości podatkowej, tudzież panującego systemu wolnej konkurencji. System ten domaga się utrzymania równowagi sił w wyścigu targowym, nie pozwala na sztuczne zwichnięcie owej równowagi na korzyść pewnych producentów, a już zgoła zagranicznych. Ztąd wynika, że podatkom konsumcyjnym od pokarmów, napojów, od cukru, tytoniu i t. d. muszą odpowiadać analogiczne cła skarbowe.

Zazwyczaj jednak cła skarbowe są wyższe i odrębne od podatków konsumcyjnych, które wedle nowożytnych zasad w taryfach cłowych same się przez się rozumieją. Dlatego cło nad kwotę podatku konsumcyjnego jest obecnie cłem właściwem

(Ueberzoll, surtaxe). W takiem znaczeniu cło nie jest koniecznem następstwem systemu podatków konsumcyjnych.

b) Powtóre powinny być przedmiotem ceł skarbowych wszystkie takie przedmioty konsumcji osobistej zbędnej i zbytkowej, które nadają się z natury swej do opodatkowania konsumcyjnego, ale w kraju nie są obciążone, ponieważ ich się wcale nie wytwarza. Przedmiotami takimi są towary kolonialne, cukier trzcinowy, kawa, herbata i inne, których konsumcja jest rozpowszechnioną, ale w ogólności zbędną. W Szwecji, Holandji, należy do takich produktów tytoń, w wielu krajach jest takim produktem wino, rum, koniak i inne napoje gorące. Cła niniejszej kategorji są wyłącznie cłami skarbowemi, chociażby miały stopę wygórowaną, ponieważ nie zamierzają i nie mogą chronić produkcji w kraju nie istniejącej.

c) Nakoniec powinny być za pomocą ceł skarbowych wyrównane także inne podatki krajowe, które obciążają silniej produkcję swojską i utrudniają jej konkurencję z producentami zagranicznymi. Cła takie są cłami skarbowemi, o ile poprzestają na wyrównaniu owych ciężarów. Cła zatem nałożone na zboże, wełnę, skóry, maszyny, narzędzia i inne przedmioty podobne, są zazwyczaj w części cłami skarbowemi wyrównawczemi, a tylko w części opiekuńczemi, o ile przewyższają różnicę w stopie podatkowej obcego państwa.

Jeżeli pewne przedmioty, wchodząc do kraju, opłaciły cło skarbowe czy opiekuńcze, następnie jednak w tym samym stanie, w jakim weszły, lub w stanie przerobionym, wychodzą napowrót z granic państwa, wówczas powinno być cło zwrócone, skoro tylko tożsamość towaru zostanie ponad wszelką wątpliwość udowodnioną. Cła takie nazywają się zwrotnemi.[1])

3) TARYFA CŁOWA.

Taryfa cłowa zawiera spis i klasyfikację obowiązujących w danem państwie ceł skarbowych i ochronnych. Wysokość czyli stopa ceł jest rozmaitą, stosownie do ich natury i przeznaczenia. Cła skarbowe konsumcyjne winny być conajmniej tak wysokie, aby wyrównały krajowy podatek konsumcyj-

[1]) „Rückzolle. draw-baks".

ny, cła skarbowe „wyrównawcze" powinny wyrównać przynajmniej różnicę w stopie podatków krajowych a zagranicznych, nakoniec cła skarbowe od towarów nie wytwarzanych w kraju, muszą stosować się do potrzeb skarbowych z jednej, a interesów konsumcji społecznej z drugiej strony. Zwyczajnie cła skarbowe mają stopę wyższą, niż analogiczne podatki krajowe, a to gwoli równoczesnej ochrony produkcji swojskiej. Cła opiekuńcze znowu stosują swą stopę do istotnych interesów produkcji swojskiej, którą chronić mają. Jeżeli zaś stopa ich jest niepotrzebnie zbyt wygórowaną, stają się wówczas faktycznie cłami skarbowemi. W ten sposób wygórowana stopa ceł skarbowych przeistacza je w cła opiekuńcze, wygórowana zaś stopa ceł opiekuńczych nadaje im znamię ceł skarbowych: nowy w tem dowód, że w systemie cłowym nie podobna ściśle wyróżnić od siebie obu rodzajów ceł.

Ścisłe zastosowanie stopy ceł skarbowych do wysokości krajowych podatków konsumcyjnych jest niekiedy niemożliwe z powodu różnej podstawy wymiaru podatków konsumcyjnych a ceł. Podstawą wymiaru podatków konsumcyjnych są często surowce, naczynia i przyrządy służące do fabrykacji, w ogóle wstępne stadja produkcji, z których się wnosi na prawdopodobną ilość, jakość i wartość towarów. Natomiast przedmiotem ceł są już towary, do których ilości, jakości, lub wprost wartości i ceny, można cło zastosować.

Ze względu na dwojaką podstawę wymiaru dzielimy cła na specyficzne i wartościowe. Cła specyficzne wybiera się wedle ilości, objętości lub wagi towarów, tudzież wedle ich jakości, podzielonej na klasy. W systemie ceł specyficznych jest więc taryfa klasową. Cła wartościowe wybiera się wedle rzeczywistej wartości i ceny towarów, zeznanej w deklaracji przez wysyłającego i sprawdzonej ewentualnie przez porównanie z fakturą konsumenta.

Ze stanowiska teoretycznego przedstawiają się cła specyficzne jako mniej doskonałe. Tu bowiem organa skarbowe nie badają rzeczywistej wartości towarów, lecz jedynie ich ilość, wagę i jakość i stosują do nich stałą stopę cłową, oznaczoną w danej klasie taryfy. Przeciwnie cła wartościowe stosują się ściśle do ceny towarów i mogłyby mieć taką samą stopę, jaką mają podatki konsumcyjne krajowe, gdyby one w myśl wskazówek teorji

spadały na rzeczywistą cenę towarów. Wadą ceł wartościowych jest trudność skontrolowania prawdziwości deklaracji, zeznanej przez wysyłającego, a ztąd możność defraudacji cłowej. Dla kontroli można postanowić, aby cło wymierzano dopiero na podstawie faktury konsumenta, gdy się zgłosi celem odebrania towarów. System ten zastosowano w taryfie cłowej Ameryki Północnej, a usiłowanie defraudacji cłowej zagrożono konfiskatą towarów i wysokiemi grzywnami.

W dzisiejszej praktyce cłowej przeważają cła specyficzne od wagi i jakości towarów oraz od ilości sztuk bydła i pewnych towarów. Taryfę wartościową ma Turcja, przeważnie także Ameryka Północna, Belgja, Holandja, w części też Francja.

Dalsze podziały ceł wedle rozmaitej stopy odnoszą się do ceł opiekuńczych. Mianowicie rozróżniamy cła normalne, traktatowe i dyferencyjne, wedle tego, czy są oznaczone w taryfie cłowej jako normalne, czy też są na podstawie zawartego traktatu handlowego zniżone. Niekiedy taryfa zawiera z góry stawki najwyższe jako normalne autonomiczne i najniższe, jako najwyższą granicę ulgi, możliwą przy zawieraniu traktatów. Państwa, które w traktacie otrzymają klauzulę „największego uprzywilejowania“, korzystają z wszystkich ulg. przyznanych innym państwom. Nazwa ceł retorsyjnych czyli odwetowych, niemniej wojowniczych odnosi się tylko do ceł opiekuńczych i walki cłowej, przez nie wywołanej.

4. ZARZĄD I DOCHODY CŁOWE.

Wymiar ceł na granicy może być dokonany jedynie przez fachowe organa skarbowe, obznajomione z techniką i wartością towarów. W celu zapobieżenia przemytnictwu muszą być przy drogach granicznych utrzymywane urzędy cłowe, a nadto cała granica musi być przez straż skarbową dozorowaną. Najłatwiejszą i najtańszą jest kontrola cłowa na granicy wodnej, szczególnie morskiej, najtrudniejszą w okolicach górskich i lesistych. O nadejściu towarów zawiadamia wysyłający, a względnie przewoźnik, urząd cłowy, organa cłowe sprawdzają deklarację przez szczegółową rewizję towarów, wymierzają i wybierają cło. W razie podejrzenia o defraudację dopuszczalną jest nawet rewizja osoby, która powinna się odbywać oględnie w osobnym lokalu z zacho-

waniem wszelkich możliwych względów dla podejrzanego o defraudację. Dla uniknienia ciągłych i przykrych rewizji osobistych, tudzież dla ochrony drobnego obrotu, uwalnia się zwykle od cła pewną ilość przedmiotów, przeznaczoną dla potrzeby własnej.

Kontrola cłowa nie ogranicza się na samą linję graniczną, lecz rozciąga się na cały okręg graniczny, a niekiedy ustanawia się jeszcze drugą równoległą linję graniczną i na niej przedsiębierze się ponowną rewizję. Jeżeli pewne części kraju z powodu swego położenia narażone są na przemytnictwo, n. p. tworza wąski pas graniczny, oderwany od związku z całością reszty kraju, wówczas może być dlań ustanowiony osobny i lżejszy system cłowy, albo na mocy traktatu międzynarodowego wciela się go do sąsiedniego systemu cłowego. Dla ułatwienia handlu hurtowego towarami zagranicznymi urządzano dawniej w o l n e m i a s t a i w o l n e p o r t y, do których wolno było dowozić obce towary bez opłaty cła, a cło wybierano dopiero przy ich wywozie z miasta do reszty kraju. Przywileje takie narażają atoli skarb państwa na rozległe przemytnictwo, uwalniają niesłusznie od ceł mieszkańców owych miast wolnych, nie mogą się zatem ostać przy racjonalnej organizacji kontroli cłowej. Handel hurtowy może być chroniony za pomocą publicznych s k ł a d ó w t o w a r o w y c h, urządzanych w miastach granicznych, lub w stolicy państwa. Do takich składów wolno dowieść towar bez opłaty cła, oplombowany przez organa cłowe i dopiero przy wywozie towarów ze składu ma być cło, poprzednio k r e d y t o w a n e, uiszczonem.

Zadaniem organów cłowych jest także kontrolowanie przedmiotów wywożonych z kraju, za granicę, o ile wysyłającym należy się zwrot podatku konsumcyjnego w kraju uiszczonego, cła zwrotnego, poprzednio od towaru lub surowca tytułem k a u c j i złożonego, lub premji wywozowej. Nakoniec mają owe organa obowiązek kontrolowania i spisywania całego ruchu granicznego towarów dla statystycznych celów.

Dochody skarbowe z ceł są dzisiaj w epoce rozpowszechnionej polityki opiekuńczej silnie wzmocnione dochodami z ceł ochronnych, zwłaszcza przemysłowych. Między cłami skarbowemi ma pierwszorzędne znaczenie cło od towarów kolonialnych, mianowicie od kawy, herbaty, dalej od cukru, tytoniu, wina,

wódki i piwa. W W. Brytanji najwięcej przynosi cło od tytoniu. W okresie ożywionej walki cłowej w Europie, mianowicie od r. 1882, nabrały doniosłego znaczenia dla skarbowości zachodniej Europy cła ochronne rolnicze, od zboża i bydła. Złagodzenie walki cłowej napotyka także na skarbowe trudności, gdyż zniżenie w traktatach stopy cłowej ustanowionej taryfą cłową, prowadzi do obniżenia dochodów skarbowych, jeżeli równocześnie nie ożywią się stosunki handlowe z zagranicą i nie wypełnią owej luki w dochodach.

Dochody cłowe najwyższe mają państwa konsumujące wiele obcych produktów, n. p. W. Brytanja, oraz państwa, prowadzące politykę wysokich ceł ochronnych. Na r. 1924/5 preliminowała W. Brytanja mimo zniesienia i zniżenia wielu ceł dochód z ceł w sumie 101.8 miljonów Ł. czyli 2.500 miljonów złotych, Francja 2.312 miljonów franków, Niemcy 160 milionów marek, Czechosłowacja 805 miljonów koron czeskich, Austrja 1738 miljardów koron papierowych; Włochy miały w r. 1924 z ceł i akcyzy 2½ miljarda lirów dochodu, Jugosławja z ceł 1.689 miljonów dinarów, Rumunja 5 miljardów lei, w większej części (4 miljardy) z ceł wywozowych. Polska miała w r. 1924 z ceł dowozowych 226 miljonów złotych, nadto z „opłat“ wywozowych 10.7 milj. złotych dochodu.

Jak bardzo polityka cłowa wpływa na wzrost lub zmniejszenie się dochodu skarbowego, świadczą o tem cyfry przedwojenne. W. Brytanja miała w r. 1837 dochód z ceł w kwocie 22 miljonów Ł, następnie wskutek stanowczego wejścia na drogę wolnego handlu dochód zmniejszył się i dopiero po 63 latach w r. 1900 osiągnął znowu kwotę 23.7 milj. Ł.[1]) Przeciwnie w Niemczech w okresie wolno-handlowym w r. 1878 dochód z ceł wynosił 114.7 miljonów marek, następnie wskutek polityki ceł ochronnych wzrósł szybko do sumy 632 miljonów marek w r. 1909. Holandja dzięki swej polityce wolnego handlu preliminuje na r. 1925 dochód z ceł tylko w kwocie 39 miljonów guldenów, przeważnie z ceł skarbowych, zaledwie 6% ogólnych dochodów skarbu.

5) SYSTEM CELNY W POLSCE.

Polska odziedziczyła po państwach zaborczych ordynacje i taryfy cłowe, odznaczające się tendencją ochronną na rzecz pro-

[1]) Ob Palgrave, I str 475 i Charles Picot str 133

dukcji krajowej, zwłaszcza przemysłowej. Wysokie cła ochronne były wprawdzie złagodzone ulgami, przyznanemi poszczególnym państwom w traktatach handlowo-cłowych z niemi zawartych, moc obowiązująca tych traktatów ustała jednak wskutek wojny światowej, a następnie wskutek powstania niepodległego państwa polskiego. W miejsce ordynacji cłowych państw zaborczych weszła najpierw w Polsce powojenna reglementacja handlu zagranicznego, a wraz z nową taryfą cłowa z 4 listopada 1919 wydano postanowienia cłowe zmienione w r. 1920 rozporządzeniami z 11 czerwca 1920 (poz. 314) i z 13 grudnia 1920 (poz. 64), później wielokrotnie zmieniane i uzupełniane. Przepisy te stanowią dotychczas podstawę polskiego ustawodawstwa cłowego na mocy upoważnień udzielonych przez sejm rządowi. Polska taryfa cłowa z 4 listopada 1919 (poz. 510), która obowiązywała do 13 lipca 1924 przyjęła za podstawę dawną taryfę cłową rosyjska, najbardziej protekcjonistyczną między taryfami państw zaborczych. Nowa taryfa cłowa z 26 czerwca 1924 (poz. 540) ogłoszona przez Prezydenta Rzeczypospolitej zachowała w znacznej mierze dawny charakter protekcyjny, odznacza się jednak większem zróżniczkowaniem towarów i znacznemi ulgami cłowemi dla przedmiotów konsumcji osobistej, dla surowców i półfabrykatów. Dla niektórych tylko fabrykatów, groźnych dla rozwijającego się w kraju przemysłu, n. p. dla aparatów fotograficznych, radiowych, elektrycznych, przyrządów optycznych, dawne stawki znacznie podwyższono. Cła skarbowe od towarów kolonialnych i owoców południowych zostały znacznie podniesione w interesie sanacji skarbu już rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 9 lutego 1924 (poz. 129).

Właściwością polityki handlowo-cłowej powojennej są cła i opłaty wywozowe, które przed wojną światową należały do wyjątków, ponieważ w XIX. wieku zostały uznane powszechnie za nieracjonalną pozostałość dawnej merkantylistycznej polityki państwowej. Wojna zniewoliła rządy w interesie bezpieczeństwa kraju i wyżywienia ludności i wojska do poddania produkcji i handlu nadzorowi państwowemu, zakazom i ograniczeniom dowozu i wywozu, po wojnie zaś rozmaite względy skarbowe, gospodarcze i administracyjne wpłynęły na utrzymanie wielu z dawniejszych ograniczeń w mocy. W nowej taryfie cłowej

polskiej, uzupełnionej późniejszemi rozporządzeniami, wprowadzono cła (opłaty) wywozowe na szereg produktów rolnych, zwierzęcych i górniczych, których przedtem nie wolno było bez pozwolenia wywozić. Tylko niektóre przedmioty (złoto i srebro, ropa, jaja) pozostały nadal na liście zabronionych do wywozu.

Faktyczne cła są niższe od taryfowych dzięki ulgom, przyznanym w traktatach handlowych i klauzuli największego uprzywilejowania. Traktaty takie zawarła Polska w lipcu r. 1921 z Rumunją, w lutym r. 1922 z Francją, w maju r. 1922 z Włochami, następnie z Szwajcarją, Belgją, Luksemburgiem, Austrją, Jugosławją, w roku 1923 z W. Brytanją, Turcją, Finlandją, w r. 1924 z Danją, Islandją, w r. 1925 z Japonją, Szwecją, Węgrami, Czechosłowacją, a w toku jest zawarcie traktatu handlowego z Niemcami, z któremi Polska ma największy obrót towarowy.

Polska taryfa cłowa nie ma stawek wartościowych, tylko stawki specyficzne wedle wagi (cetnara metrycznego) lub od sztuki (zwierzęta, instrumenty muzyczne, zegarki, kapelusze, osie wagonów).

Oprócz ceł pobiera się podatki konsumcyjne od produktów podlegających tym podatkom. Nadto tytułem kosztów manipulacyjnych wprowadzono rozporz. minist. (obecnie z 27 lipca 1924) opłatę w wysokości 5% cła dowozowego, conajmniej 50 groszy od każdej przesyłki, osobno istnieje opłata statystyczna tak przy dowozie, jak przewozie towarów przez granicę.

Wzrost dochodów cłowych w Polsce nie jest objawem pomyślnym, świadczy o wzrastającym dowozie produktów, które w znacznej części sam kraj powinienby wytwarzać. W r. 1923 przywóz do Polski wynosił 1116 miljonów złotych i był pokryty nadwyżką wywozu w bilansie handlowym. W r. 1924 przeciwnie przywóz wynosił 1.480 miljonów złotych, a niedobór wywozu w bilansie handlowym wynosił 213 miljonów złotych, a zatem sumę, odpowiadającą całemu dochodowi państwa z ceł skarbowych i ochronnych. Interes gospodarczy kraju wymaga, aby nie dowożono do kraju towarów, których dostarczyć może praca samego społeczeństwa. W r. 1924 dowieziono n. p. do Polski skór wyprawionych za 55.1 miljonów, obuwia skórzanego za 35 miljonów, tkanin bawełnianych za 61 miljonów, tkanin jedwabnych za 25.5 milj., odzieży i wyrobow dzianych za 44 milj., kapeluszy i czapek za 13 milj., papieru i wyrobów z papieru za 24.5 milj. cytryn, pomarańcz,

fig, daktyli, orzechów, oraz innych owoców za 43 miljonów, tłuszczów jadalnych zwierzęcych i roślinnych za 40 miljonów złotych. Wszystkie te artykuły przedstawiają wydatek kraju w sumie 341 miljonów złotych, który w przeważnej części pozostałby w kraju przy bardziej rozwiniętym przemyśle krajowym, a ubytek dochodów celnych w tym wypadku przyniósłby korzyść krajowi i skarbowi ze wzmożonej siły podatkowej całej ludności.

VIII. PODATKI W ROSJI SOWIECKIEJ.

Dzieje skarbowości w Rosji sowieckiej dostarczają obfitego materjału dla krytycznej oceny skarbowości komunistycznej. Można je podzielić na dwa okresy. W pierwszym panowało dążenie do szybkiego zlikwidowania ustroju gospodarczego i skarbowego odziedziczonego po Rosji dawniejszej, celem zrealizowania ideałów komunistycznych, w drugim okresie, rozpoczynającym się około połowy r. 1921, następuje stopniowy powrót do dawnego „burżuazyjnego“ ustroju przy zachowaniu pozorów skarbowości komunistycznej.

W miesiąc po wybuchu rewolucji sowieckiej w Rosji pojawił się dekret z dnia 1 grudnia 1917 o najwyższej radzie gospodarstwa ludowego przy radzie komisarzy ludowych. Zadaniem tej najwyższej rady gospodarstwa było urządzenie gospodarstwa ludowego i skarbowości państwowej, a w tym celu rada ta otrzymała prawo „konfiskaty, rekwizycji, sekwestru, przymusowej syndykalizacji rozmaitych gałęzi przemysłu i handlu, oraz stosowania innych środków w zakresie produkcji i skarbowości państwowej“. Wedle późniejszego dekretu z 8 sierpnia r. 1918 najwyższa rada gospodarstwa ludowego reguluje i organizuje całą produkcję i podział dóbr, oraz zarządza wszystkiemi przedsiębiorstwami republiki i rozpatruje preliminarze budżetu państwowego przed decyzją rady komisarzy ludowych. Konstytucja rosyjskiej socjalistycznej federacyjnej republiki sowieckiej z 10 lipca 1918 „w celu urzeczywistnienia socjalizacji ziemi“ zniosła prywatną własność ziemską i uznała cały obszar rolny i leśny, wszelkie wody i wnętrza ziemi, posiadające znaczenie ogólno-państwowe, za własność narodową bez wykupu i zatwierdziła prawo sowieckie o kontroli publicznej i najwyższej radzie gospodarstwa ludowego „jako pierwszy krok do zupełnego przejścia fabryk, kopalni, kolei i innych środków

produkcji i przewozu na własność robotniczo-włościańskiej republiki sowieckiej".

Mimo zasady wywłaszczenia ziemi i wszelkich środków produkcji utrzymano na razie dawne podatki i uchylano je stopniowo. W obec wywłaszczenia kapitałów pieniężnych i umorzenia papierów procentowych wszelkiego rodzaju, przestał istnieć podatek od kapitałów pieniężnych i kuponów. Interes bankowy uznano dekretem z 14 grudnia 1917 za monopol państwa i bankowi państwa powierzono zarząd tymczasowy sprawami banków prywatnych. Dekretem z 2 listopada 1918 nałożono nadzwyczajny 10 miljardowy jednorazowy podatek rewolucyjny, na osoby „należące do grup posiadających ludności miejskiej i wiejskiej" z wyłączeniem przedsiębiorstw unarodowionych i miejskich, kooperatyw spożywczych, komun rolnych i osób, utrzymujących się z płacy lub emerytury miesięcznej, nie wyższej ponad 1500 rubli i całą kwotę podatku rozłożono na gubernie. Z podatku tego wpłynęło gotówką niespełna 1200 miljonów rubli z powodu zubożenia warstwy „burżuazyjnej". Dekretem z 30 października 1918 wprowadzono w miejsce podatku gruntowego daninę w naturze, dekretem z 28 grudnia uchylono zasadniczy podatek przemysłowy, utrzymując w mocy podatek procentowy od dochodu. Z daniny w naturze wpłynęło w r. 1919 z powodu oporu włościan zamiast preliminowanych 850 miljonów rubli tylko 300 tysięcy, z podatku przemysłowego zaś 7½ miljona rubli, gdy jeszcze w r. 1918 wpłynęło było 107 miljonów. Podatek dochodowy rosyjski, wprowadzony w czasie wojny w r. 1916 a zastosowany w praktyce dopiero w okresie rewolucyjnym, przyniósł w r. 1918 jeszcze 109 miljonów, w r. 1919 zaś zaledwie 13 miljonów rubli.

Było więc rzeczą widoczną, że polityka wywłaszczania i niszczenia warstw posiadających prowadzić musi do zupełnego zaniku dochodów państwa z podatków bezpośrednich. Główną więc uwagę rząd sowiecki zwrócił na podwyższenie podatków pośrednich, rozszerzając je wbrew doktrynie socjalistycznej na produkty najniezbędniejszej konsumcji a nawet produkcji, jak herbatę, naftę, zapałki, tkaniny, skórę i wyroby skórzane, maszyny do szycia. Pomimo wyznaczania przez najwyższą radę gospodarczą cen na artykuły z zyskiem ponad własne koszta produkcji, dochód z podatków pośrednich również nie dopisywał. W pierwszej połowie r. 1919 wpłynęło z tych podatków niespełna 77 miljonów rubli

w miejsce preliminowanych 2.200 miljonów. W tych warunkach głównem źródłem dochodów skarbowych, a zarazem głównym środkiem wywłaszczenia wszystkich warstw ludności, stała się emisja rubli papierowych, nieustannie rosnąca z celem z góry wytkniętym: ogołocenia ludności z przedmiotów wartościowych za cenę papierków skazanych na zupełną dewaluację. Emisja pieniędzy papierowych czyli t. zw. podatek inflacyjny podtrzymał rządy sowieckie i umożliwił im prowadzenie wojny z Polską i z innymi krajami, niemniej zwalczenie kontrrewolucji, pomimo, że rządy te z całą świadomością dążyły do uznania tych pieniędzy w przyszłości za świstki bezwartościowe. W miljonach rubli dochody i wydatki państwa wynosiły: w r. 1918 dochody 15, wydatki 46, w r. 1919 dochody 49, wydatki 215, w r. 1920 dochody 159, wydatki 1.215 miljonów. Niedobory w wysokości 67% w r. 1918, 77% w r. 1919 i 87% w r. 1920 pokryła emisja papierowa. W r. 1920 przemysł unarodowiony miał 368 miljonów rubli wydatków a tylko 52 miljonów dochodu, aprowizacja 181 miljonów wydatków, a 51 miljonów dochodu, drogi żelazne 106 milj. wydatków, a 18 milj. dochodu.

Wobec ciągłego obniżania się wartości pieniądza i ciągłych niedoborów przedsiębiorstw „unarodowionych“ rząd sowiecki zdecydował się w r. 1921 przystąpić do formalnego opodatkowania ludności, na razie w n a t u r z e produktów. Dekretem z 21 kwietnia 1921 wprowadzono na rok gospodarczy 1921/22 podatek na zboże, rośliny strączkowe, kartofle i nasiona oleiste w kontyngencie (240 miljonów pudów zboża i roślin strączkowych, 60 miljonów pudów kartofli i 12 miljonów pudów nasion oleistych) i przepisano zasady rozłożenia podatku na gospodarstwa włościańskie; następnie wprowadzono podatki w naturze na jaja, siano i słomę, włókna lniane i konopne, na wełnę, ogrodowiznę, skóry, futra, mięso, drób, masło, miód, owoce i tytoń. W ten sposób uczyniono krok stanowczy ku powrotowi do skarbowości opartej na własności i na prywatnej wytwórczości. Dalszym krokiem było nałożenie o p ł a t pieniężnych za używanie kolei, poczt i telegrafów, za towary dostarczane przez państwo gospodarstwom, za zaświadczanie umów i transakcji handlowych, a dekretem z 26 lipca 1921 nałożono podatek p r z e m y s ł o w y na wszystkie nieunarodowione przedsiębiorstwa przemysłowe i handlowe w formie patentów i podatku od obrotu (t. zw. opłaty wyrównawczej 3%). Rów-

nocześnie wprowadzono akcyzę na niektóre przedmioty konsumcyjne i oddano w dzierżawę szereg przedsiębiorstw państwowych, dających w zarządzie państwa ciągłe niedobory mimo uwolnienia od podatków.

Rok 1921 więc był przełomowym w polityce gospodarczej i skarbowej sowietów.[1]) Przekonano się, że bez rozwoju produkcji rolnej i przemysłowej nie podźwignie się kraju i że dewaluacja pieniądza krajowego nie zdoła odrodzić zniszczonych kapitałów, ani nie jest skutecznym środkiem do przeobrażenia ustroju gospodarczego i skarbowego w ustrój komunistyczny. Rozpoczyna się zwrot ku nowej polityce gospodarczej i skarbowej, zmierzającej do uzdrowienia waluty, do podniesienia przemysłu i przyciągnięcia do kraju obcych kapitałów w drodze kredytu i bezpośredniej lokacji w przedsiębiorstwach przemysłowych i handlowych. Taki sam zwrot nastąpił w polityce agrarnej. W przeciwieństwie do dekretu z 27 stycznia 1918 o socjalizacji ziemi, którym zniesiono „wszelką własność na ziemię, wnętrza ziemi, wody, lasy i żywiołowe siły przyrody i udzielono pierwszeństwa gospodarstwu komunistycznemu, artielnemu i spółdzielczemu przed indywidualistycznem“ (art. 35), uchwała centralnego komitetu wykonawczego z 21 marca 1921 uznaje, że „taki stan, przy którym rolnicy nie mają określonych działek gruntu do uprawy jest niedopuszczalny, ponieważ skutkami jego są licha uprawa i złe nawożenie ziemi, zmniejszające jej wydajność oraz niepewność gospodarzy co do całkowitego zwrotu wyłożonej przez nich pracy“ i dlatego ponawia miejscowym organom ziemskim zakaz przymusowego tworzenia gospodarstw sowieckich i pospólnych z ziemi, która przeszła do prawowitego użytkowania ludności włościańskiej. Równocześna uchwała o zastąpieniu repartycji kontyngentu żywnościowego i surowcowego podatkiem naturalnym znosi zbiorową odpowiedzialność za uiszczanie podatku i oddaje do „całkowitej swobodnej rozporządzalności właściciela wszelkie zasoby środków żywności, surowców i paszy, które zostają po uiszczeniu podatku, a to bądź dla ulepszenia i wzmocnienia swego gospodarstwa, bądź powiększenia swego spożycia lub dla wymiany na wyroby fabryczne i wytwory przemysłu domowego i produkcji rolnej“.

---

[1]) Ob. bliżej dzieło zbiorowe pod red Krzywickiego L: „Rosja sowiecka pod względem społecznym i gospodarczym“, Warszawa 1922.

W braku dobrych pieniędzy handel posługiwał się pieniądzmi rachunkowymi, zwłaszcza rublem towarowym, jako jednostką rachunkową, odpowiadającą sile kupna rubli przedwojennych. W październiku r. 1922 rząd przystąpił do reformy monetarnej na podstawach dawnej waluty złotej. Jednostką monetarną jest odtąd czerwoniec, równający się 10 rublom złotym przedwojennym. Reformę zakończono dekretami z 5 lutego 1924 i 7 marca 1924. Dekretem z 5 lutego 1924 wstrzymano dalszą emisję rubli papierowych, dekretem zaś z 7 marca 1924 ustanowiono jako cenę wykupna rubli sowieckich jednego rubla złotego za 50 tryljonów rubli sowieckich. Bank państwa jest upoważniony do wydawania banknotów na złote czerwońce opiewających za pokryciem w kruszcu i obcych walutach przynajmniej w wysokości 25% emisji. Rząd wydaje bilety skarbowe na 1, 3 i 5 rubli złotych opiewające, uposażone w walutę obiegową, może je jednak wydawać najwyżej do połowy sumy czerwońców będących w obiegu. Nadto dekret z 22 lutego 1924 zarządził wybijanie monet srebrnych na wzór przedwojennych na 1 rubla, 50, 20, 15 i 10 kopiejek, oraz monet miedzianych na 1, 2, 3 i 5 kopiejek, wymiennych za bilety skarbowe i za czerwońce. Odtąd państwo wypłaca także płace w nowych pieniądzach

Z końcem r. 1923 podatki w naturze zastąpiono podatkami w pieniądzach i uproszczono dzięki tej zmianie system wybierania podatków. Gdy w r. 1921/2 przychody w naturaljach wynosiły 500 miljonów rubli złotych, to w r. 1923/4 wynosiły one tylko 50 miljonów, dochody pieniężne zaś 1.700 miljonów rubli złotych, tak, że skarbowość Rosji sowieckiej niemal w całości opiera się obecnie na podstawach pieniężnych. Obok banku państwa dopuszczono ponownie banki prywatne i kasy oszczędności, a instrukcją rady komisarzy ludowych jeszcze z 19 lipca 1921 r. „zezwolono wszystkim obywatelom na jawną sprzedaż i wymianę produktów gospodarstwa rolnego, ich przetworów, wyrobów przemysłu fabrycznego, chałupniczego i domowego w lokalach zamkniętych, jak również na placach, targach i w halach. Dla zajmowania się handlem należy wykupić patent przemysłowy". Jednocześnie także państwowe przedsiębiorstwa podjęły bezpośrednią sprzedaż towarów na wolnym rynku dla zdobycia środków obiegowych. Dochody państwa w r. 1923/4 wynosiły ogółem 1750 miljonów złotych rubli, w tej sumie z podatków 513.6 milj. rubli, z majątków, poczt,

kolei żelaznych i przedsiębiorstw państwowych 803.1 milj. (brutto), z pożyczek 253.3 milj., z emisji dla pokrycia niedoboru 180 milj. zł. rubli.[1]) Budżet państwa rozróżnia podatki bezpośrednie i pośrednie, wogóle zachowuje formę budżetów innych państw nowożytnych

Ewolucja skarbowości w Rosji sowieckiej w kierunku skarbowości nowożytnej, opartej na podatkach pieniężnych i na kredycie publicznym, jest nowym na to dowodem, że gospodarstwo społeczne i skarbowość są tworami historycznymi, związanymi ściśle z całem życiem narodowem i nie mogą być stale przeistoczone pod wpływem abstrakcyjnych doktryn i haseł rewolucyjnych.

---

[1]) Ellaszew: „Notes sur la Russie“ w Revue d'économ. polit. 1924 str. 530 i n.

ROZDZIAŁ TRZECI.

OPŁATY SKARBOWE I INNE PRZYCHODY ADMINISTRACYJNE.

1) POJĘCIE OPŁAT SKARBOWYCH.

Opłatami skarbowemi nazywamy świadczenia pieniężne, pobierane od osób interesowanych z tytułu czynności urzędowych i usług publicznych organów i zakładów państwa lub samorządu.

Opłaty skarbowe pobiera państwo i samorząd z tytułu swoich ściśle publicznych czynności i usług. Owe czynności i usługi są z natury swej publicznemi, nie mają ani celów, ani znamion zarobkowych. Urzędy i zakłady ściśle publiczne są utrzymywane z ogólnych dochodów skarbowych, istnieją i funkcjonują bez względu na to, czy pewne osoby żądają ich usług i czy płacą za nie opłaty. Ztąd też opłaty skarbowe są tylko pewnem przyczynieniem się, dodatkiem ze strony osób bezpośrednio interesowanych do ogólnych kosztów publicznych organów i zakładów, nie są zaś wcale pełnem wynagrodzeniem za ich usługi. Niesłusznie określają niektórzy ekonomiści opłaty jako „wynagrodzenie“ za owe czynności i usługi. Opłaty uiszcza się jedynie z tytułu owych czynności i usług, ale nie są one wynagrodzeniem za nie. Bez względu na wysokość opłaty i bez względu na to, czy ją faktycznie uiszczono lub nie, powinna być wykonaną czynność urzędowa. Dopełnienie usług publicznych nie zależy zasadniczo od pobrania opłaty, a przynajmniej zależeć od niej nie powinno. Wykonania tych usług bowiem domaga się od władzy państwowej interes publiczny, ważniejszy i wyższy ponad chwilowy interes skarbu.

Czynności i usługi, za które pobiera się opłaty, są ściśle publiczne, wypływem właściwych zadań publicznych państwa. Wpra-

wdzie także zakłady i przedsiębiorstwa zarobkowe państwa n. p. koleje żelazne i banki, są publicznemi i w interesie publicznym znajdują się w rękach państwowych, ale z natury swej mogą one pozostawać także w rękach przedsiębiorstw prywatnych bez ujmy dla właściwej dziedziny istotnych zadań państwowych. Nadto zakłady zarobkowe państwa mają z góry cel zarobkowy, one wedle możności powinny dawać państwu czyste dochody, a przynajmniej pokrywać koszta swego utrzymania, zakłady ściśle publiczne zaś z góry cel zarobkowy wykluczają, one mogą tytułem opłat dostarczyć skarbowi jedynie pewnej części kosztów swego utrzymania. Zakres i rodzaje zadań publicznych zmieniają się i rozszerzają z rozwojem idei państwowej, a ztąd także różnica między zakładami zarobkowymi a ściśle publicznymi ulega w praktyce zmianom. Dzisiaj zaliczamy do właściwych zadań państwowych staranie o bezpieczeństwo kraju, wymiar sprawiedliwości, zarząd polityczny, popieranie oświaty za pomocą szkół i zakładów naukowych, opiekę nad zdrowiem mieszkańców, organizację dobroczynności publicznej, zakładanie i utrzymywanie dróg i kanałów. Jeżeli więc państwo przy sposobności pełnienia tych zadań pobiera za swe czynności urzędowe lub usługi swoich zakładów od osób interesowanych pewne świadczenia, wówczas przychody takie nie mają cechy zarobkowej, lecz są opłatami.

Opłaty pobiera się od osób interesowanych. Wprawdzie całe społeczeństwo ma w tem interes publiczny, aby zadania właściwe państwa nie były zaniedbywane, obok tego ogólnego interesu publicznego, który odróżnia opłaty od wpływów zarobkowych, mają pewne osoby bezpośredni własny swój interes w dopełnieniu pewnej czynności urzędowej lub usługi zakładu publicznego. Od tych więc osób interesowanych państwo może zażądać przyczynienia się do kosztów owych czynności i usług za pomocą opłat.

Z powyższego określenia opłat wynika, że one pozornie tylko podobne są do zarobkowych przychodów skarbowych. Różnią się bowiem od tych przychodów publiczną naturą czynności i usług, za które opłaty się pobiera, publicznym interesem, jaki z dopełnieniem owych czynności i usług się wiąże, nakoniec swą wysokością, która winna tylko w części przyczynić skarbowi funduszu, niezbędnego dla utrzymania organów i zakładów publicznych. Z natury rzeczy jednak i z nieustalonych granic zadań publicznych państwa wynika, że także granica między zakładami zarobkowymi a właści-

wymi publicznymi nie jest dokładnie wytkniętą. Mogą istnieć pewne zakłady, które coraz bardziej tracą cechę zarobkową, a nabierają cechy właściwych publicznych zakładów. Dawniej była mennica, drogi publiczne, nawet urzędy, źródłem zarobkowem dla panujących, dzisiaj z natury swej nie powinny one przysparzać skarbowi zysków. Podobnie mogą być w przyszłości poczty, telegrafy, i telefony, koleje żelazne, banki biletowe, uznane za ściśle publiczne zakłady i może przy układzie taryfy za ich usługi będzie zastosowany system opłat. Dzisiaj zakłady takie mają charakter zarobkowy, one dają czyste dochody, gdyż ciężar ich utrzymania musiałby być przesuniętym na ogół opodatkowanych obywateli.

Mimo swej cechy publicznej przedstawiają się jednak opłaty skarbowe jako częściowe, specjalne, odwzajemnienie za czynności i usługi publiczne, przez co różnią się zasadniczo od innych przychodów publicznych, mianowicie od podatków. Opłaty zbyt wygórowane, przewyższające koszta publicznej czynności lub usługi, tracą cechę opłat właściwych i stają się faktycznie podatkami lub przywilejem skarbowym.

W literaturze skarbowej pojęcie opłat nie jest ustalone. Wielu ogranicza to pojęcie do czynności urzędowych państwa lub władz publicznych, przez co niesłusznie wyłączone zostają opłaty za usługi zakładów publicznych naukowych, sanitarnych, myta drogowe i t. p. Drudzy uważają za istotne znamię opłat tę okoliczność, że wysokość i forma ich są jednostronnie przez państwo oznaczone. Cecha ta nie jest istotną, albowiem także taryfy kolejowe, porto listowe, dyskonto bankowe, są jednostronnie przez państwo w własnych zakładach zarobkowych regulowane. Inni trzymają się pojęcia opłat, wyrobionego w praktyce skarbowej, skutkiem czego odróżniać muszą właściwe opłaty administracyjne od opłat „podatkowych", czyli wprost podatków.[1])

Przedstawione wyżej pojęcie i niejako pośrednie stanowisko opłat skarbowych pomiędzy przychodami zarobkowymi a podatkami jest wypływem nowożytnych zasad skarbowych. Historycznie są opłaty dawniejsze od podatków i zmieniały swą naturę i prze-

[1]) Należy tu Schaffle: Grundsätze der Steuerpolitik", str. 455 sq., Cossa zalicza opłaty (tasse) do podatków specjalnych w odrożnieniu od ogólnych (str. 43); także Francuzi uważają opłaty za rodzaj podatków; por. Leroy-Beaulieu, I., chap. XI.

znaczenie wraz z rozwojem idei państwowej i skarbowości. W klasycznej starożytności i w średnich wiekach dostarczały opłaty, zwłaszcza sądowe, bezpłatnym urzędnikom publicznym funduszu na ich utrzymanie, zastępywały więc dzisiejszą płacę publiczną. Niektóre opłaty pobierało samo państwo na utrzymanie swoich urzędników i zakładów.[1]) W państwie frankońskiem miał król udział w opłatach i grzywnach sądowych, także cła portowe, targowe i przewozowe, myta mostowe i drogowe miały cechę opłat. W czasach feudalnych nawet przywileje fiskalne i podatki przybierają charakter opłat za wzajemne świadczenia króla i panów terytorjalnych. W nowszych państwach absolutnych starali się panujący rozszerzyć rozmaite przywileje skarbowe i opłaty, jako r e g a l i a, przysługujące im z tytułu praw zwierzchniczych. Jakoż szczególnie w XVII. i XVIII. wieku, wraz z zaprowadzeniem ostemplowanych papierów, jako nowej formy pobierania opłat, mnożą się w zachodniej Europie wszędzie „opłaty" skarbowe, a pod ich formą kryją się w znacznej części nieracjonalne podatki. Nowożytne państwo odziedziczyło więc po dawnych wiekach pogmatwany system opłat skarbowych. Zadaniem jest nauki poddać jego części składowe umiejętnej analizie i odpowiednio do nowoczesnych zasad skarbowych rozdzielić je i ugrupować.

Opłaty skarbowe mają swe uzasadnienie w mnogich potrzebach skarbowych państwa i w przeciążeniu ogółu obywateli podatkami na zaspokojenie ogólnych celów publicznych. Podatki, przywileje skarbowe i dochody zarobkowe dostarczaja skarbowi państwa znacznych funduszów, z których mają być utrzymane także urzędy i zakłady ściśle publiczne. Słuszna jednak, aby ci obywatele i cudzoziemcy, którzy bezpośrednio pomocy państwa wzywają i z jego usług korzystają, przyczynili się z swej strony pewną umiarkowaną kwotą do kosztów ogólnych i w ten sposób ulżyli ciężaru ogółowi podatników.

Z natury swej i przeznaczenia są opłaty skarbowe jedynie przyczynkiem, dodatkiem do kosztów utrzymania organów i zakładów publicznych. Zasadniczego znaczenia one nie mają. Mianowicie nie podobna zgodzić się na opinję,[2]) jakoby opłaty miały

---

[1]) Por B o c k h, I, str. 476, 488; M a r q u a r d t, II, str 145 sq

[2]) E i s e n h a r d t'a: „Kunst der Besteuerung", str 9 sq, za nim B i l i ń s k i, str. 92.

zadanie łagodzić przewagę czynnika demokratycznego w podatkowości i godzić antagonizmy klasowe. Z drugiej strony zbyt jednostronne jest przeciwne zapatrywanie, jakoby opłaty chroniły klasy mniej zamożne przed przesunięciem na nie ciężarów podatkowych ze strony klas majętniejszych. Opłaty bowiem wcale nie oszczędzają klas niezamożnych i płyną głównie z klasy średniej kupieckiej i przemysłowej. W ogólności tylko ogólne względy skarbowe usprawiedliwiają zachowanie systemu opłat skarbowych.

Wysokość opłat stosować się winna do rzeczywistych k o s z t ó w danych zakładów i usług publicznych. Z pojęcia opłat bowiem wynika, że wprawdzie nie służą one na całkowite utrzymanie urzędów i zakładów, ale w umiarkowanym stosunku powinny przyczyniać się do ogólnych i specjalnych kosztów. Obok kosztów publicznych musi być uwzględnioną m o ż n o ś ć p ł a c e n i a po stronie interesowanych, będąca w ogóle podstawą świadczeń publicznych. W razie oczywistego ubóstwa osoby należy zaniechać wybierania od niej opłaty. Miarą większej możności płacenia przy korzystaniu z usług publicznych jest zazwyczaj wartość przedmiotu, służącego za podstawę wymiaru, n. p. przedmiotu spornego w sprawach sądowych, wysokość opłat zatem może być w umiarkowanych granicach także do w a r t o ś c i p r z e d m i o t u i ekonomicznej doniosłości usługi publicznej zastosowaną.

Ogół przepisów prawnych określających wysokość opłat nazywamy t a r y f ą opłat. Wedle rozmaitych podstaw wymiaru rozróżniamy opłaty o g ó l n e, przepisane w ogóle dla aktów i czynności, podlegających opłacie, i s p e c j a l n e, uwzględniające szczegółowe znamiona danego aktu i czynności. Dalej są opłaty skarbowe bądź s t a ł e, przepisane w stałej kwocie oznaczonej, albo z m i e n n e, wedle rozmaitej wartości przedmiotu. Opłaty zmienne znowu albo poruszają się w pewnych ramach czyli „skalach“, albo stopniują się w stosunku procentowym do wartości. Nakoniec odróżnia się od opłat j e d n o s t k o w y c h, nałożonych na poszczególne akty i czynności urzędowe, opłaty r y c z a ł t o w e, nałożone naraz na ogół usług i czynności w danej sprawie. Opłaty ryczałtowe mogą uprościć powikłany w dzisiejszej praktyce skarbowej system opłat skarbowych.

2. FORMA OPŁAT SKARBOWYCH.

Opłaty skarbowe wybierać można w dwojakiej formie, mianowicie bądź w formie stempla, bądź bezpośrednio w gotówce, uiszczonej w kasach skarbowych.

Stempel, podobny pod względem swej formy i istotnych cech do marek pocztowych, może być już z góry przytwierdzony lub wyciśnięty na papierze przeznaczonym do spisania pewnego aktu urzędowego czy prywatnego, lub może być odrębnie wybijany celem przylepienia go na dokumentach. Od czasu pierwszego zastosowania stempla w pierwszej połowie XVII. wieku w Holandji rozpowszechniło się używanie stempla nie tylko w zakresie opłat skarbowych, ale i właściwych podatków. Forma ta ma przed innemi tę zaletę, że jest prostą, tanią i dla ogółu dogodną. Forma ta jest również dogodną dla skarbu, albowiem nie wymaga osobnych kosztów obliczania i wymierzania każdej opłaty, upraszcza kasowość i rachunkowość skarbową. Można więc zalecić ją wszędzie, gdzie należność i wysokość opłaty czy podatku jest tak jasną i prostą, że może być pozostawioną ocenie samej publiczności, a nadto skarb państwa nie jest zbytecznie narażony na ich zatajenie lub uszczuplenie. Ztąd też rządy skwapliwie korzystały i wedle możności korzystają z tej dogodnej formy opłat i podatków, tak dalece, że wspólność formy zaciera często w praktyce zasadniczą różnicę między podatkami a opłatami.

Z drugiej strony ma forma ta także swoje niedogodności dla skarbu i dla społeczeństwa. Skarb narażony jest przy wielu opłatach i podatkach w tej formie wybieranych na szkodę z powodu łatwości uchylenia się od opłaty z nieświadomości lub złej woli. Dlatego musi być wykonywaną kontrola skarbowa nad rzeczywistem i odpowiedniem użyciem przepisanego stempla, i muszą być zastrzeżone kary na wypadek obejścia lub mylnego zastosowania przepisów skarbowych. Ale w praktyce skarbowej owa kontrola i postępowanie karne popadają zwykle w biurokratyczny formalizm, kosztowny i uciążliwy, nieraz wprost niesprawiedliwy dla publiczności. Nadto forma stemplowa jest właśnie z powodu swej prostoty o tyle niedoskonałą, że nie można wysokości opłaty i podatku w tej formie zastosować ściśle do indywidualnego wypadku, uzasadniającego w rozmaitym stopniu opłatę lub podatek. W każdym więc razie nie może forma ta być uważaną za je-

dyną i wyłączną dla opłat, lecz obok niej pozostać musi b e z p o ś r e d n i e uiszczenie opłaty w gotówce.

Opłaty skarbowe wpływają w dzisiejszym systemie płatnych urzędników i sług publicznych do kasy publicznej. Po dawniejszych opłatach, zastępujących płace urzędnikom, zachowały się jeszcze niektóre opłaty uiszczane dotychczas funkcjonarjuszom publicznym. Opłaty takie nie są zgodne z nowożytnemi zasadami skarbowemi i równouprawnieniem wszystkich obywateli, powinny więc w zupełności ustąpić na rzecz opłat skarbowych właściwych. woźni zaś powinni otrzymać z kasy publicznej odpowiednie wynagrodzenie.[1])

3) RODZAJE OPŁAT SKARBOWYCH.

Opłaty skarbowe dzielimy na:

1. O p ł a t y z a u ż y w a n i e z a k ł a d ó w p u b l i c z n y c h, wedle tego, z jakiego źródła publicznego i przy jakiej spo- u y c h, wedle tego, z jakiego źródła publicznego i przy jakiej sposobności są wybierane. Do pierwszych należą opłaty s z k o l n e, m y t a drogowe, mostowe i przewozowe, opłaty m e n n i c z e, opłaty w s t ę p n e do muzeów, galerji i innych zakładów publicznych, opłaty portowe, opłaty za używanie statków, śluz. spustu drzewa na wodach publicznych, opłaty za badanie środków żywności w zakładach państwowych i t. p. Do drugich zaliczamy opłaty, zwykle w formie stempla, od podań do władz sądowych i politycznych, od świadectw publicznych, od czynności, edyktów, wyroków i orzeczeń władz, od kwitów z odbioru pieniędzy z kas publicznych, od koncesji. paszportów, opłaty probiercze. miernicze i t. p.

Opłaty s z k o l n e nie są w dzisiejszych czasach demokratycznych i w dobie przymusu szkolnego usprawiedliwione, nie mają zresztą tak doniosłego znaczenia dla skarbu, iżby na ich uchylenie nie można było się zgodzić. Za daleko jednak posunęli się prawodawcy w Polsce, ustanawiając konstytucyjną zasadę w art. 119, że „nauka w szkołach państwowych i samorządowych jest bezpłatna", ponieważ zasada taka powstrzymuje państwo

[1]) W dawnej Austrji na mój wniosek dzięki staraniom Koła polskiego zostały opłaty te w r 1908 uchylone

i związki samorządowe od zakładania szkół wyższych, zawodowych i innych z przyczyn finansowych.

M y t a, jako źródło zarobkowych przychodów publicznych, mają odległą przeszłość historyczną. W XIX. stuleciu uznano komunikacje drogowe i wodne za zakłady publiczne, przez co myta uzyskały cechę opłat skarbowych. W interesie społecznego obiegu zniesiono w krajach europejskich także owe zniżone opłaty.

M e n n i c a jest dzisiaj publicznym zakładem, albowiem wybijanie monet i regulowanie stosunków pieniężnych jest jednem z pierwszych ekonomicznych zadań państwa nowożytnego. Przy sposobności wybijania monet obiegowych i handlowych na rachunek prywatny, państwo może pobrać opłatę na pokrycie kosztów mennicy. Wysokość opłaty menniczej zależy jednak nie tylko od owych kosztów, ale i od względów polityki monetarnej. Dla tych względów opłatę niekiedy zniża się, a nawet, jak w Anglii, nie pobiera się wcale opłaty menniczej. Także w Polsce ustawa monetarna nie oznacza opłaty menniczej, pozostawiając jej oznaczenie uznaniu ministra skarbu. Oprócz opłaty menniczej na pokrycie kosztow mennicy, państwo może mieć zyski przy wybijaniu monet zdawkowych, o czem będzie mowa w rozdziale o przywilejach skarbowych.

Opłaty za usługi organów publicznych dzielimy na opłaty sądowe i administracyjne.

2. O p ł a t y s ą d o w e i a d m i n i s t r a c y j n e. Podział ten jest wypływem rozdziału sądownictwa od administracji w ścisłem znaczeniu. Opłaty sądowe podzielić można na trzy rodzaje, mianowicie na opłaty sądownictwa w sprawach cywilnych spornych i niespornych, tudzież w sprawach karnych. Opłaty administracyjne zaś są najrozmaitsze wedle rozmaitych gałęzi i usług władz administracyjnych.

W sprawach s ą d o w y c h cywilnych mogą być oznaczone z góry opłaty ryczałtowe za przeprowadzenie całego procesu w pierwszej instancji i wyższych, lub też opłaty jednostkowe za poszczególne czynności sądowe. Oprócz tego wszystkie koszta sądowe łożone w gotówce na pewne czynności procesowe, n. p. na komisje sądowe, na wynagrodzenie świadków i znawców, musi strona interesowana ponosić. W sprawach cywilnych niespornych, mianowicie opiekuńczych, spadkowych, tabularnych, kontraktowych i innych, pobiera się często obok właściwych

opłat za czynności władz sądowych, urzędów tabularnych i rejestrowych, jeszcze pod formą opłat podatki od przyrostu majątkowego i obrotu. Mianowicie t. zw. opłaty od aktów prawnych, od spadków, wpisów tabularnych i rejestrowych, są faktycznie podatkami.

W sprawach sądowych karnych nie pobiera się w interesie publicznym opłat od podań i czynności sądowych, lecz zasądza się winnego zarazem na zwrot kosztów sądowych. W praktyce koszta te są często nieściągalne z powodu ubóstwa winowajców.

Opłaty administracyjne są tylko wtedy uzasadnione, gdy czynności i usługi władz administracyjnych nie dotyczą spraw i interesów publicznych, lecz prywatnych, bądź osobistych, bądź zarobkowych, bądź nadania pewnych praw, lub zwolnienia od pewnych obowiązków. Do opłat administracyjnych należą także t. zw. taksy, zwane niekiedy opłatami „konstytucyjnemi", za odszczególnienia nadawane przez samego monarchę, mianowicie za nominacje, udzielenie orderów, tytułów, szlachectwa i innych odznaczeń. Zwyczajnie owe taksy są stosunkowo do kosztów kancelaryjnych za wysokie i mają cechę podatku osobistego. Cecha podatku jest tu tem wybitniejszą, że ludzi prawdziwie zasłużonych uwalnia się od płacenia taksy, i że obok niej istnieje odrębna opłata kancelaryjna na pokrycie kosztów wygotowania odznak i dokumentów. Również t. zw. taksy wojskowe od osób uwolnionych od służby wojskowej, nie są opłatami, lecz podatkami.

3. Opłaty państwowe i ciał samorządowych. Z natury opłat wypływa, że przychód z nich wpływać winien do kas państwowych lub autonomicznych stosownie do tego, czy są one odwzajemnieniem za czynności i usługi zakładów i organów rządowych, czy samorządu. Kto utrzymuje urzędy i zakłady, ten może pobierać opłaty za ich czynności. Podania zatem do urzędów gminnych, powiatowych i krajowych mogą podlegać opłatom na rzecz gmin, powiatów i krajów, świadectwa i dokumenty przez samorząd wystawiane, o ile podlegają opłatom, mogą przysparzać przychodów skarbom autonomicznym, tak samo nominacje urzędników autonomicznych, udzielanie koncesji i praw ze strony samorządu, mogą podlegać autonomicznym opłatom. Opłaty samorządu nie są dotychczas, jak cała skarbo-

wość autonomiczna, odpowiednio uregulowane. Zazwyczaj opłaty w formie stemplowej pobiera państwo bez względu na to, czy chodzi o usługi organów państwowych czy też samorządowych. W ten sposób owe opłaty stały się faktycznie ze stanowiska skarbowości państwowej podatkami. Natomiast pobiera samorząd opłaty za używanie swych zakładów, n. p. opłaty szkolne, myta drogowe, mostowe i przewozowe, opłaty gminne targowe, kopytkowe, opłaty od rzezi, od wodociągów, kanałów, opłaty od pogrzebów i t. p.[1])

4. PRAWO SKARBOWE O OPŁATACH.

Obowiązujące prawo skarbowe o opłatach odznacza się w całej Europie tradycyjną niesystematycznością, powikłaniem opłat z podatkami od obiegu, rozmaitością form i podstaw wymiaru, w ogóle chaotycznością w zasadach i szczegółach, wskutek czego prawo skarbowe w tym dziale jest najmniej jasne i w praktyce najwięcej sporne, w oczach społeczeństwa zaś uchodzi za wzór fiskalizmu w dzisiejszym systemie skarbowym. Pożądaną jest w całości reforma prawodawstwa o opłatach skarbowych w celu wydzielenia podatków z systemu opłat, uproszczenia ich form i podstaw wymiaru i utworzenia jednolitego i jasnego systemu oraz taryfy opłat.

Bardzo obfitem źródłem dochodów skarbowych stały się opłaty we F r a n c j i, dzięki wprowadzeniu w czasie wielkiej rewolucji obowiązku prawnego formalnego zarejestrowania w rejestrze urzędowym wszelkich tranzakcji za opłatą stałą lub proporcjonalną do wartości przedmiotu umowy pisemnej lub ustnej, obok obowiązku stemplowania podań i dokumentów. Opłaty rejestrowe, zreformowane później wielokrotnie, także po wojnie światowej ustawą z 25 czerwca 1920, są w przeważnej części podatkami od obrotu. Za przykładem Francji poszła Holandja, Belgja, Włochy, w części też dawna Rosja i kraje bałkańskie. W r. 1924 Francja miała z opłat rejestrowych 4.606 miljonów franków dochodu. Wymiar tych opłat pozostaje w ręku odrębnej ad-

[1]) W angielskich gminach rozróżnia się dwie grupy opłat: „tolls dues and duties“ za używanie różnych urządzeń i zakładów gospodarczych (portowe, targowe) oraz „fees and fines“ za czynności urzędowe, np. za licencje, czesne szkolne i kary pieniężne

ministracji (l' administration de l' enregistrement), która zajmuje się także zarządem podatku od obrotu.

Opłaty wraz z podatkami od obrotu starała się ująć systematycznie dawna Austrja w „ustawie prowizorycznej o należytościach od aktów prawnych, dokumentów, pism i urzędowych czynności“ ogłoszonej ces. patentem z 9 lutego 1850. Ustawa ta obowiązuje także w b. dzielnicy austrjackiej w Polsce. Na niej głównie opiera się projekt ustawy o „opłatach stemplowych“ wniesiony przez rząd do sejmu w kwietniu r. 1924 celem ujednostajnienia w Polsce prawa o opłatach, ponieważ dotychczas obowiązują w Polsce zasadnicze przepisy państw zaborczych i okupantów, odrębne w każdej dzielnicy, ujednostajnione tylko pod względem wysokości opłat ustawami Rzeczypospolitej. Niektóre tylko „opłaty“, a raczej podatki, zostały w Polsce w całości uregulowane, mianowicie „opłaty“ od ubezpieczeń, od weksli, od podań i świadectw urzędowych, podatek giełdowy, podatek od spadku i darowizn, „opłaty“ od kart do gry, opłaty sądowe, „opłaty“ od sprzedaży przedmiotów zbytku. Żałować wypada, że obszerny projekt rządowy [1]) ustawy o „opłatach stemplowych“, utrzymuje nadal nazwę opłat na oznaczenie szeregu podatków, a nadto nazywa wszystkie opłaty „stemplowemi“ wbrew wyraźnym postanowieniom projektu o bezpośredniem uiszczaniu podatku do kasy na podstawie wymiaru urzędowego, lub bez tego wymiaru.

Dochód skarbu państwa w Polsce z opłat stemplowych i rejestrowych w r. 1924 wynosił 79.3 miljonów złotych, czyli niespełna 7% wszystkich dochodów publicznych.

5) INNE PRZYCHODY ADMINISTRACYJNE.

Oprócz opłat skarbowych wpływają na ręce administracji publicznej przy sposobności wykonywania zadań administracyjnych z rozmaitych innych tytułów przychody częścią rzeczywiste, częścią tylko rachunkowe. Do przychodów takich zaliczamy:

---

[1]) Ob o tym projekcie B Markowski i A Rosenkranz: „Podatki od obrotów i opłaty“, Warszawa 1924 zeszyt 2-gi (wydawn minist sk). O opłatach w dawnej Polsce ob. M. Szymanowski: „Opłaty stemplowe w dawnej Polsce“, w Bibliot Warszawskiej 1884. IV; we Francji Dumaire: „Enregistrement“ w Diction. Say'a

a) Przychody z kar pieniężnych administracyjnych, skarbowych, sądowych. Przychody takie mogą być przeznaczone na pewne cele, n. p. dla funduszu ubogich gminy, lub wprost dla skarbu ogólnego. Z tego źródła mogłyby wpływać znaczne przychody, jeżeliby w ustawodawstwie i w sądownictwie karnem w szerszej mierze stosowano kary majątkowe;

b) Przychody z odsetek zwłoki od zalegających podatków i opłat publicznych;

c) Przychody z t. zw. opłat egzekucyjnych, pobierane na pokrycie kosztów przymusowego ściągania publicznych dochodów. Nie są one opłatami w znaczeniu właściwem, ponieważ skarb pobiera je w interesie własnym, nie świadcząc wzajemnie żadnej usługi publicznej. Powinny one być jak najwięcej umiarkowane i egzekucja uproszczoną, aby nie podkopywać bytu dłużników skarbu publicznego; żadna jednak miarą nie powinny dawać skarbowi czystych dochodów ponad rzeczywiste koszta egzekucji;

d) Przychody rachunkowe z zarządu obcych przedsiębiorstw, zakładów i funduszów, którym odpowiadają takież same, lub wyższe przychody;

e) Zwroty zaliczek i pożyczek państwowych od gmin i innych osób;

f) Wkładki urzędników i wojskowych do funduszów pensyjnych, potrącane z płacy;

g) Odszkodowanie skarbu za wymiar i ściąganie podatków komunalnych;

i) Dochód ze sprzedaży druków rządowych, materjałów i t. d.

W sprawozdaniach o budżecie francuskim są osobno wykazywane zestawienia przychodów administracyjnych. Na r. 1925 wynoszą one wedle referenta budżetu w Izbie francuskiej (Violette) 858.7 miljonów franków.

ROZDZIAŁ CZWARTY.

PRZYWILEJE SKARBOWE.

Przywilejami skarbowymi nazywamy przedsiębiorstwa i uprawnienia natury prywatnej, zastrzeżone państwu wyłącznie w interesie skarbowym. Są one spuścizną skarbowości średnich wieków i dziejów nowszych, kiedy to panujący celem przysporzenia sobie dochodów rościli sobie prawo z tytułu swej zwierzchniej własności do rozmaitych regaliów, mianowicie do regale górnictwa, rybołostwa, polowania, leśnictwa, monopolizowali dla siebie zyskowne zajęcia handlowe i przemysłowe, a nawet używali urzędów i zakładów publicznych dla fiskalnych celów. Dawniejsze regalia, niezgodne z zasadami państw nowożytnych, w XIX. stuleciu częścią zupełnie zostały uchylone, częścią zmieniły swój charakter i przeznaczenie. Jedne, n. p. regale górnictwa polowania, rybołostwa, przeobraziły się w nowoczesne prawo zwierzchności państwowej nad produkcją w interesie gospodarstwa społecznego, inne pozostały wprawdzie monopolem państwa, ale utraciły swój charakter fiskalny, jako zakłady z natury swej publiczne, n. p. mennica, lub przynajmniej dobro ogólne mające na celu, n. p. poczty i telegrafy. Niektóre stały się faktycznie podatkiem państwowym, wybieranym w formie monopolu n. p. monopol soli i tytoniu. Tylko nieliczne regalia zachowały swój charakter pierwotny i utrzymały się po dziśdzień, bądź jako przedsiębiorstwo fiskalne, nie licujące z nowożytnemi zasadami skarbowemi, n. p. przedsiębiorstwo gry loteryjnej, bądź jako przywileje skarbowe, które w pewnych granicach dadzą się pogodzić z nowożytnemi zasadami, a nawet rozszerzyć bez ich naruszenia.

Przywileje skarbowe i przychody z nich płynące zajmują odrębne stanowisko w systemie dochodów skarbowych, albowiem

różnią się zasadniczo zarówno od przychodów zarobkowych państwa, jak od przychodów administracyjnych i podatków. Od przychodów zarobkowych różnią się tem, że są zastrzeżone monopolicznie państwu li tylko w interesie skarbowym bez względu na dobro ogółu; od przychodów administracyjnych tem, że nie pobiera się ich z tytułu czynności i usług publicznych; od podatków, swym charakterem prywatno-prawnym i zewnętrznem podobieństwem do zarobkowych przychodów.

W szczególności zaliczamy do przywilejów skarbowych:

1. loterję;
2. zyski z mennicy z emisji monety zdawkowej;
3. udział państwa w zyskach przedsiębiorstw prywatnych;
4. prawo dziedziczenia skarbu publicznego po osobach fizycznych i prawnych.

1. LOTERJA.

Loterją nazywamy przedsiębiorstwo gry pieniężnej, przy której prosty przypadek rozstrzyga o wygranej lub przegranej. Przedsiębiorca, przyjmując wkładkę od grających, zobowiązuje się im wypłacić wygranę, jaka na nich przypadnie wedle z góry ułożonego planu gry. Ze stanowiska dzisiejszej skarbowości europejskiej rozróżnić można loterję trojaka:

Najdawniejszą jest loterja klasowa, przy której dzieli się pewną sumę pieniężną na oznaczoną ilość losów całkowitych i cząstkowych, i sprzedaje się losy po cenie z góry oznaczonej. Dla zachęcenia publiczności do udziału w grze wyznacza się kilka wysokich wygranych; losowanie odbywa się w kilku terminach wedle poszczególnych serji (klas), zkąd pochodzi nazwa tej loterji. Państwo pobiera od sum losowanych pewien z góry oznaczony procent tytułem zysku przedsiębiorczego, przez co ma zapewniony dochód bez ryzyka własnego. Loterja klasowa pochodzić ma z Holandji, a rozwinęła się już w XVII. wieku, zwłaszcza w krajach niemieckich. Dotychczas istnieje w Prusiech łącznie z Bawarją, Baden i Wurtembergją, w Saksonji i Hamburgu, oraz w Holandji, Hiszpanji, Danji, Jugosławji, Austrji, Węgrzech, Rumunji, Czechosłowacji, a została wprowadzoną także w Polsce ustawą z 26 marca 1920 poz. 180 Dz. U. Wedle tej ustawy organizowanie i prowadzenie wszelkiego rodzaju loterji w Polsce jest monopo-

lem państwa. Ze sprzedaży, biletów losowych potrąca się 20% na rzecz skarbu i na koszta pośrednictwa. W r 1924 dochód skarbu z loterji wynosił 3½ miljona złotych.

Drugą w porządku historycznym jest loterja liczbowa czyli genueńska; przy niej wolno grającym stawiać wkładki na poszczególne numery od 1 do 90, z których w pewnych terminach wylosowuje się kilka, zwykle pięć liczb. Wysokość wygranej zależy od ilości trafionych numerów (estratto, ambo, terno, quaterno, quinterno) i od wysokości wkładki. Stawki dopuszczone są w rozmaitych sumach dowolnych, począwszy od pewnej kwoty minimalnej. Zysk przedsiębiorczy ma tu państwo zląd, że zapewnia sobie z góry korzystniejsze szanse, oznaczając wysokość wygranych w mniejszej sumie wielokrotnej stawek, niżby wedle matematycznego prawdopodobieństwa wypadało, a nawet zastrzegając sobie możność uchylenia pewnych wkładek od udziału w grze, jeśli pewne numery zostały zbyt obstawione.

Trzecią jest loterja procentowa, będąca formą pożyczki losowej (premiowej), zaciągniętej przez państwo lub ciała samorządowe, wyjątkowo też przez instytucje prywatne. Obligacje premiowe nie przynoszą wcale procentu lub tylko procent niski, w zamian za to zaś posiadacze obligacji wylosowanych otrzymują wedle z góry oznaczonego planu premje, czyli wygrane ponad ich nominalną wartość. Wszystkie obligacje mają przy losowaniu zapewniony zwrot przynajmniej swej wartości nominalnej. Korzyść państwa przy pożyczkach premiowych polega na tem, że w czasach krytycznych może w tej formie bez przymusu zaciągnąć pożyczkę na warunkach dla siebie dogodnych, albowiem wydatek ogólny na premje nie dochodzi do wysokości sumy, jakąby tytułem normalnego procentu od pożyczki płacić musiało.

Loterja liczbowa powstać miała w r. 1620 w Genui, gdzie już dawniej robiono zakłady przy wybieraniu pięciu członków W. Rady z pośród 90 kandydatów. Korzystając z tego zwyczaju założyło państwo formalną loterję jako monopol państwowy. Za wzorem Genui rozpowszechniła się loterja liczbowa w XVIII. wieku w Europie, mianowicie w krajach niemieckich, we Francji, w Polsce (r. 1768), Anglji, Włoszech, Hiszpanji, Austrji (1751).

Wprawdzie już w XVIII. wieku uznawano szkodliwy wpływ loterji na dobrobyt i obyczajność ludu, ale utrzymywano ją ze względów fiskalnych. We Francji w czasie rewolucji zniesiono ją w roku 1793, ale już w r. 1796 znowu przywrócono. Dopiero w XIX. stuleciu za przewodem Anglji (w r. 1826), Belgji (1830) i Francji (w r. 1836) uchylono loterję liczbową wszędzie z wyjątkiem Włoch i Austrji. We Włoszech i Austrji pomimo ogólnego dążenia do zniesienia loterji liczbowej istnieje ona dotychczas ze względów skarbowych. Do przychodów z loterji dolicza się w Austrji i we Włoszech także przychód z t. zw. taks loteryjnych czyli podatków i opłat, pobieranych za udzielenie zezwolenia na sprzedaż towarów, kosztowności i efektów za pomocą losowania, dla celów prywatnych lub dobroczynnych.

Loterja i przychody skarbowe z niej są przeciwne nowożytnym zasadom skarbowym, mianowicie zasadzie moralności i gospodarności w urządzeniach skarbowych. Państwo czerpie tu dla siebie dochód ze źródła, uznanego powszechnie i prawnie za niemoralne, szkodliwe i niedozwolone. Obok zasadniczych względów prawnych i etycznych sprzeciwiają się loterji względy społeczne. Państwo bowiem krzewi za pomocą własnego przedsiębiorstwa wśród społeczeństwa opinję, że nie własna praca i zasługa, lecz prosty los prowadzi do majątku i szczęścia, a nadto przez rozdawanie wygranych przyczynia się do nierównego rozdziału bogactw na rzecz jednostek kosztem społeczeństwa.

Powyższe względy zasadnicze przemawiają w ogóle przeciw wszelki rodzajom loterji, szczególnie zaś przeciw loterji liczbowej. Tu bowiem wskutek dopuszczenia minimalnych stawek i wskutek skomplikowanej organizacji gry biorą udział w grze właśnie najuboższe klasy ludności, które tylko własną pracą i skrzętną oszczędnością dorobić się mogą lepszego bytu, panujące zaś wśród nich przesądy i niedoświadczenie rozbudzają w nich niczem nie uzasadnione nadzieje i namiętności. U niektórych ludzi wytwarza gorączka loteryjna chorobliwą manję do gry, której przez całe życie oprzeć się nie mogą. Mniej szkodliwą jest loterja kiasowa, zwłaszcza, jeżeli cena losów jest wyższą i wyklucza przez to od udziału w grze klasy niezamożne. Loterji tej bowiem brak owej sztucznej kombinacji, która podnieca fantazję i chciwość. Najmniej zarzutów podnieść można przeciw loterji

procentowej, ponieważ udział w niej mogą mieć tylko osoby zamożniejsze, a włożony w obligacje czy losy kapitał nie przepada niepowrotnie. Loterja ta jednak przemienia się w bezwzględnie szkodliwą, jeśli państwo uprawia samo lub dozwala spekulantom uprawiać interesy promesowe, które wciągają do gry wszystkie warstwy społeczne.

Bezwzględnie potępić należy domy gry, jakie istnieją dotychczas w niektórych stolicach i nadmorskich kąpielowych, przynosząc państwu tytułem czynszów dzierżawnych lub „opłat“ licencyjnych znaczne dochody. Mimo ich pozornie lokalnego charakteru nie powinno się cierpieć, a tem mniej popierać podobnych zakładów, już z ogólnych względów etycznych.

Niezależnie od loterji państwo ma osobno dochód z podatków od losów i wygranych. n. p. od totalizatora, od zysków loteryjnych, od emisji papierów premiowych, od obrotu na giełdzie.[1])

2. ZYSKI SKARBU Z MONETY ZDAWKOWEJ.

W państwie nowożytnem mennica przestała być instytucją fiskalną, a stała się zakładem ściśle publicznym. Państwa zadaniem i obowiązkiem jest staranie o regulację stosunków monetarnych, a obowiązek ten w dzisiejszej epoce rozwiniętego gospodarstwa pieniężnego i kredytowego tudzież stałych stosunków handlowych międzynarodowych jest wielce doniosłym i trudnym. Jakoż kwestja waluty i systemu monetarnego zaprząta dzisiaj wiele państw cywilizowanych i wymaga od nich nieraz ofiar pieniężnych, przechodzących siły ich gospodarstwa skarbowego. Nawet w uregulowanym systemie monetarnym musi państwo ponosić koszta wybijania monet obiegowych i handlowych na własny rachunek, a zapewnić sobie może zwrot kosztów za pomocą opłaty menniczej tylko przy wybijaniu monet na rachunek osób interesowanych.

Z drugiej strony mennica może także w państwach dzisiejszych być źródłem zysków, a to dzięki rozwiniętemu kredytowi publicznemu. Przedewszystkiem gospodarstwo obrotowe nie może

[1]) Literaturę w sprawie loterji przytacza Heckel str 649 i H Vogel w 4 wyd Handw. der Staatsw. t. VI

się obejść bez drobnych monet zdawkowych, które wedle powszechnej i słusznej opinji mogą być gorzej wybijane, albowiem ogólna ich suma nie zdoła zachwiać kredytem państwa. W krajach z jedyną walutą złotą muszą być także większe monety zdawkowe srebrne wybijane dla obiegu krajowego. Monety te mogą a nawet powinny być wybijane niżej prawnej stopy monetarnej z zyskiem dla skarbu, byle różnica ich wartości własnej od zamiennej nie była zbyt znaczną. Wobec tego, że dawniejszy ustalony stosunek wartościowy złota do srebra, jak 1 : 15½, zachwiał się stanowczo i wynosi dzisiaj około 1 : 35, należałoby uwzględnić tę zmianę także przy wybijaniu monet zdawkowych srebrnych i wybijać je lepiej, lubo nie bez zysków.

Z powodu nagłej zniżki cen srebra zawieszono w krajach z walutą podwójną, mianowicie we Francji i w krajach konwencji łacińskiej od r. 1874, niemniej w krajach z walutą srebrną, mianowicie w Indjach wschodnich od r. 1893 dowolne wybijanie monet obiegowych srebrnych na rachunek prywatny. O ile więc państwo samo wybijało lub wybija monety obiegowe wyłącznie na rachunek własny, może mieć i miało zyski z powodu a ż i a waluty ponad wartość kruszcu. W krajach konwencji łacińskiej monety obiegowe srebrne mają w obiegu wartość równą monetom złotym wedle stosunku legalnego 1 : 15½, dzisiaj jednak nie wybija się tam już monet srebrnych.[1])

Emisja monet zdawkowych przynieść może skarbowi chwilowo znaczne zyski w czasie wprowadzenia nowego systemu monetarnego. W Polsce na mocy rozporz. Prezydenta Rzeczypospolitej z 17 kwietnia 1924 poz. 401 Dz. U wydać wolno zdawkowych monet srebrnych do kwoty ośmiu złotych na głowę ludności, czyli około 220 milj. złotych, niklowych zaś i bronzowych do kwoty czterech złotych na głowę, razem około 110 milj. zł., ogółem wszystkich monet zdawkowych około 330 milj., z czego przeszło połowa przedstawia zysk skarbu. Dla braku monet zdawkowych emitowano tymczasowo bilety zdawkowe papierowe na 1 zł. i 2 zł. W r. 1924 skarb otrzymał z emisji monet zdawkowych czyli bilonu 62 milj., z biletów zdawkowych 89 milj. zł. Na r. 1925 budżet przewiduje dochód z bilonu w kwocie 128 milj. zł., koszty bicia bilonu w kwocie 47½ milj. złotych.

[1]) Ob. tu m o j ą rozprawę „Waluta w Austrji", Lwów 1890, str. 144 sq.

W związku z zyskami mennicy pozostaje także zysk, a względnie zaoszczędzenie wydatków w gotówce przez państwo, za pomocą emisji not rządowych. Noty rządowe w ilości umiarkowanej, nie przekraczającej t. zw. podatkowej fundacji i nie uposażone w walutę przymusową, są dogodnym środkiem chwilowych wypłat, oraz racjonalną formą długu bieżącego. W czasach normalnych mogą być one wydawane bez uszczerbku dla systemu monetarnego i kredytu państwa, są bowiem jedynie przekazami na własną kasę państwa, płatnymi każdej chwili okazicielowi. Będzie o nich mowa w nauce o długach skarbowych.

3. UDZIAŁ SKARBU W ZYSKACH PRYWATNYCH.

Państwo i ciała samorządowe mogą zapewnić sobie udział w zyskach prywatnych nie tylko w drodze opodatkowania publicznego lub przez nabycie części kapitału zakładowego przedsiębiorstwa prywatnego, ale także osobnym przywilejem jako warunek koncesji lub nabycia pewnego prawa. W systemie wolnej konkurencji taki przywilej przedstawia się wówczas jako uzasadniony, jeżeli państwo (kraj, gmina), nadaje pewnej osobie lub przedsiębiorstwu monopol lub poręcza minimalny dochód. Jeżeli bowiem przedsiębiorstwo dzięki monopolowi pobiera zyski, przechodzące zwyczajną miarę dochodu przedsiębiorczego, słuszność wymaga, aby skarb publiczny miał udział w owych wyższych zyskach. Toż samo odnosi się do przedsiębiorstw, którym państwo poręcza dochód minimalny: skoro bowiem w latach niepomyślnych ryzyko strat ponosi skarb publiczny, państwo powinno sobie swe ryzyko w latach pomyślnych powetować udziałem w zyskach przedsiębiorstwa.

Państwo może więc w dziale tym rozszerzyć swoje dochody i stworzyć nowe obfite źródło zasilenia swego skarbu, o ile monopolicznych przedsiębiorstw nie obejmie w zarząd własny. Przykładów publicznego udziału w zyskach przedsiębiorstw prywatnych dostarcza już dotychczasowa polityka skarbowa, lubo w zakresie szczupłym, a mianowicie należy tu:

a) Udział państwa w zyskach monopolicznych prywatnych banków biletowych. Banki biletowe mają monopol ze względów publicznych, ale dzięki monopolowi mają zapewnione zyski z emisji not ponad fundację kruszcową. Państwo może so-

bie owe zyski zapewnić bezpośrednio przez założenie własnego banku biletowego; jeżeli jednak z przyczyn ekonomicznych lub politycznych istnieje system uprzywilejowanego banku prywatnego, może i powinno zastrzedz w koncesji odpowiednie korzyści dla swego skarbu. Skarb publiczny może korzystać z bezpłatnych usług kasowych i płatniczych banku biletowego, jak jest w Anglji, w Niemczech, Francji, Polsce, może nadto mieć bezprocentową pożyczkę bankową, oprócz tego także odpowiedni udział w zyskach banku. W szczególności statut Banku Polskiego (z 20 stycznia 1924 r. poz. 75 Dz. U.) zapewnia państwu bezprocentowy kredyt do sumy 50 milj. złotych, podatek od emisji banknotów w stosunku do pokrycia kruszcowego, oraz udział w zyskach banku, jeżeli dywidenda przekroczy 8% kapitału zakładowego. a to w połowie całej nadwyżki, a jeżeli zysk przekroczy 12% kapitału zakładowego, w dwóch trzecich dalszej nadwyżki zysków. Za rok 1924 udział skarbu w zysku Banku Polskiego wynosi kwotę 2,719.877 złotych, wstawioną do budżetu na rok 1925.

W Belgji otrzymuje państwo 25% zysków banku już po rozdzieleniu 3% dywidendy od kapitału akcyjnego. Także bank Francji ma obowiązek na mocy nowych statutów z roku 1897 płacić państwu kwotę odpowiednią ósmej części zysków działu wekslowego, co najmniej jednak 2 miljony franków rocznie.

b) Udział w zyskach przedsiębiorstw komunikacyjnych, mianowicie kolei żelaznych, tramwajów, omnibusów, zastrzeżony ciałom publicznym w koncesji. Z tego tytułu miała n. p. Rosja udział w zyskach kolei warszawsko-wiedeńskiej, Francja i stolica Paryż uczestniczą w zyskach paryskiego przedsiębiorstwa tramwajów i omnibusów.

c) Do tej kategorji dochodów zaliczyć można także udział państwa w odkrytych skarbach, niemniej w wartości rzeczy znalezionych, jeżeli prawo udział taki państwu zastrzega.

4. SKARBOWE PRAWO DZIEDZICZENIA.

Prawo państwa dziedziczenia dóbr nie mających prawnego dziedzica, istniało w szerszej mierze, aniżeli dzisiaj, w starożytności i średnich wiekach. Niektóre tytuły dziedziczenia skarbu zachowały się dotychczas, a nadto powstały nowe, wskutek

udzielania pewnym przedsiębiorstwom przywilejów i koncesji, ograniczonych pewnym terminem. W szczególności przechodzi na państwo spadek:

a) po osobach fizycznych, które nie pozostawiły prawnych spadkobierców. Dziedziczenie krewnych i innych osób na mocy ustawy jest ograniczone prawnie do ciaśniejszego lub szerszego koła osób. Jeżeli osoby te nie dziedziczą, czy dlatego, że ich wcale nie ma, czy też, że nie chcą lub nie mogą dziedziczyć, otrzymuje spadek państwo prawem „kaduka". Pierwszeństwo do kaduka przed państwem, a nawet dalekimi krewnymi spadkodawcy, może mieć gmina, w której on stale mieszkał, jako związana z nim liczniejszymi i bliższymi węzłami, niźli państwo lub dalecy nieznani krewni. O ile w pewnych państwach zatrzymano dotychczas t. zw. śmierć cywilną, jako karę za pewne zbrodnie, i konfiskatę majątku ukaranej w ten sposób osoby, należy także takie dziedziczenie do niniejszej kategorji. Dawniej konfiskaty podobne w czasach wojennych i niepokojów wewnętrznych były źródłem obfitych przychodów dla skarbu i zwycięskiego narodu, dzisiaj uznano je powszechnie za niezgodne z nowożytną ideą państwową i cywilizacyjną;

b) po osobach prawnych, które zgasną, nie przekazawszy swego majątku spadkobiercom. Zwyczajnie postanawia statut korporacji i stowarzyszeń, tudzież akt fundacyjny, o losach majątku w takim wypadku;

c) po przedsiębiorstwach, które otrzymały przywilej czy koncesję tylko na pewien czas z wyraźnem lub milczącem zastrzeżeniem, że po upływie oznaczonego terminu majątek przedsiębiorstwa przechodzi na państwo, kraj lub gminę. Z tego tytułu z czasem przechodzą bez wynagrodzenia na własność państwa koleje żelazne, jeśli przed terminem nie zostały wykupione, na własność gmin tramwaje, gazownie, centrale elektryczne, telefoniczne, wodociągi i inne publiczne przedsiębiorstwa;

d) po nieznanych właścicielach skarbów i rzeczy znalezionych, po zaginionych banknotach i t. p. W Polsce ustawa z 31 lipca 1924 poz. 723 Dz. U. zastrzega dla skarbu pierwszeństwo prawa poboru akcji nowych emisji zamiast tych akcjonarjuszów przedwojennych, którzy z swego prawa poboru nie skorzystali lub skorzystać nie mogli.

ROZDZIAŁ PIĄTY.

MAJĄTEK I PRZEDSIĘBIORSTWA SKARBOWE.

1) DOBRA ZIEMSKIE.

A) DZISIEJSZY STAN TEORJI I POLITYKI SKARBOWEJ.

Państwo nowożytne i gminy dzisiejsze odziedziczyły po ubiegłych wiekach rozległe obszary ziemskie i lasowe. Obszary te miały rozmaity początek dziejowy, pochodziły bowiem bądź z czasów pierwotnego osiedlenia i zdobyczy, bądź z czasów późniejszych zaborów, sekularyzacji dóbr duchownych, konfiskat, z dobrowolnych działów pomiędzy własnością panującego a państwa i z innych źródeł. Dawniej były one główną podstawą gospodarstw publicznych, a dotychczas zachowały w skarbowości g m i n n e j pierwszorzędne znaczenie. Obszary państwowe zmniejszyły się już w ubiegłych wiekach znacznie wskutek rozrzutności i niegospodarności panujących, tudzież zaboru przez chciwych a potężnych możnowładców. Wprawdzie równocześnie napływały nowe dobra wskutek zdobyczy, sekularyzacji, konfiskat, reunionów i wykupna, pomimo to jednak przyrost ów nie zdołał powstrzymać powszechnego uszczuplenia majątków ziemskich w państwach europejskich. W czasie rewolucji zwiększono n. p. we Francji wskutek zaboru dóbr rodziny królewskiej, a później też wychodźców, bardzo znacznie państwowe dobra ziemskie, ale przez szybką wysprzedaż znowu się ich pozbyto. W Anglji szczególnie za Tudorów i Stuartów rozdarowano i wysprzedano przeważną część majątków ziemskich. Podobnie w Polsce mimo protestów sejmowych umniejszały się ciągle dobra koronne wskutek darowizn, zastawów i wysprzedaży; w czasie rozbiorów były one jeszcze znaczne i zajmowały n. p. w b. Galicji w roku 1800 około 10% całego obszaru kraju.

Znaczenie i stanowisko dóbr ziemskich w skarbowości państwowej są w literaturze skarbowej przedmiotem naukowego sporu, który był najgorętszym w pierwszej połowie XIX. stulecia. Dawniejsza teorja skarbowa uważała majątki ziemskie państwa za główną podstawę państwowych przychodów i kredytu, niemniej za podporę dziedzicznej monarchji i sprzeciwiała się stanowczo ich wyprzedaży. Przeciwnie nowsza teorja liberalna, panująca od czasów Adama Smitha, oswiadczyła się zarówno ze względów ekonomicznych i skarbowych, jak politycznych, za wyprzedażą majątkow ziemskich. W tem przeciwieństwie nowszej teorji liberalnej do dawniejszej kameralistycznej odzwierciedlił się zarazem przewrót, jaki nastąpił w organizacji skarbowości państwowej: faktycznie bowiem zmieniły się podstawy politycznego i ekonomicznego bytu państw nowożytnych, a tem samem zachwiały się podwaliny teorji dawniejszej. Jednakowoż bezwzględna niechęć szkoły liberalnej przeciw majątkom ziemskim znalazła w nauce przeciwników. Radykalni agrarzyści, zwłaszcza w Ameryce, jak George, Wallace, i w Niemczech, jak Samter, Stamm, Stopel, Flürschheim, domagają się reformy własności ziemskiej, niektórzy wprost upaństwowienia ziemi w interesie publicznym. Szkoła realistyczna podniosła przeciw wyprzedaży również wątpliwości, szczególnie ze stanowiska polityki socjalnej.

Wielkie potrzeby skarbowe w XIX. stuleciu były w praktyce skarbowej silną podnietą do korzystania z rad i wskazówek liberalnej szkoły. Jakoż w XIX. stuleciu przystąpiły niemal wszystkie państwa w Europie do szybkiej i zasadniczej wyprzedaży swych majątków ziemskich. W teorji i w praktyce wyłoniła się różnica między dobrami ściśle ziemskiemi, a lasami. Różnica ta jest uzasadnioną i zasady co do skarbowych dóbr ziemskich nie dotyczą lasów skarbowych. Dzisiaj niektóre państwa europejskie zachodnie i środkowe mają jeszcze znaczne obszary lasowe, ale dobra ziemskie uprawne pozostały w tych państwach przeważnie w przestrzeniach nieznacznych. Już do tego nowego okresu należy gromadna wysprzedaż dóbr we Francji, o której wyżej wspomnieliśmy. W Austrji wyprzedano dobra w czasach krytycznych pod względem skarbowym, nie oglądając się wcale na zasady ekonomiki. W Hiszpanji i we Wło-

szech wzięto się również radykalnie do wysprzedaży. Niekiedy uwzględniano przy wyprzedaży względy ekonomiczne i społeczne i starano się zaludnić kraj i wzmocnić żywioł włościański, n. p. w Czechach, gdzie w r. 1776 rozparcelowano domeny i wypuszczono je włościanom w dzierżawę wieczystą, w wielu państwach niemieckich, niemniej we Francji i Węgrzech.

Ów powszechny prąd do wyprzedaży majątków ziemskich nie dotyczy dóbr ciał samorządowych, mianowicie gminnych.

Państwo polskie miało w r. 1921 ogółem 3,343.000 hektarów własności ziemskiej państwowej, 230.000 ha kościelnej i 163.000 innej publicznej (gminnej). Polskie lasy państwowe, będące w odrębnej administracji Dyrekcji Generalnej lasów państwowych, mają 2,418.000 ha. obszaru, na inne dobra ziemskie państwowe, przeznaczone przeważnie na parcelację, przypada około 900.000 ha. Z innej własności publicznej lasy obejmują 95.400 ha t. j. 58%.

Wobec skreślonego wyżej stanu teorji i polityki skarbowej musimy odpowiedzieć najpierw na pytanie, czy i o ile wyprzedaż skarbowych dóbr ziemskich jest uzasadnioną, powtóre zaś, czy pod tym względem skarbowość gmin podlegać winna odmiennym prawidłom, niźli państwowa.

B) ZARZĄD I WYPRZEDAŻ SKARBOWYCH DÓBR ZIEMSKICH.

Kwestję wyprzedaży skarbowych dóbr ziemskich [1]) ocenić należy z czworakiego stanowiska: skarbowego, ekonomicznego, społecznego i politycznego.

Ze stanowiska skarbowego nie można pochwalić wyprzedaży dóbr ziemskich, jeżeli cena kupna ma być użytą na potrzeby bieżące, lub jeśli sprzedaż ma być dokonaną dorywczo, w niepomyślnej chwili z uszczerbkiem dla skarbu. Dobra ziemskie są w rękach państwa kapitałem, powinny więc przysparzać skarbowi trwałych przychodów. Względy skarbowe przemawiają tylko wówczas za sprzedażą, gdy konjunktura jest korzystną, a cena kupna, skapitalizowana w sumie pieniężnej, lub użyta na inne cele wytwórcze, ewentualnie na spłatę uciążliwych długów

---

[1]) Z literatury porównaj: Wagner, I, str. 509 sq (stanowisko socjalno-polityczne; Leroy-Beaulieu, I,, str. 19 sq, (nie bezwzględnie za wyprzedażą); Cossa, str 38 sq. (za wyprzedażą); Biliński: „System nauki skarbowej“ str 39 sq (za wyprzedażą).

skarbowych, przysporzy trwale więcej przychodów lub zapewni znaczniejszą ulgę skarbowi. Skarb korzysta również wtedy, gdy powstaną przez parcelację dóbr nowe żywotne jednostki gospodarcze, zwiększające siły podatkowe ludności. Skoro państwo ma sposobność wytwórczej kapitalizacji przez budowę i zakupno kolei żelaznych, wykupno lasów i innych kapitałów wielkiej dla państwa doniosłości, przychód zaś z dóbr ziemskich wskutek kosztownego zarządu jest stosunkowo do ich wartości nieznaczny, nadto niepewny i bardzo zmienny, przeto przeważające względy skarbowe przemawiają dzisiaj w zasadzie za wyprzedażą dóbr ziemskich. Zasada ta nie może być uważaną za bezwarunkową, gdyż specjalne właściwości i potrzeby danego kraju, szybki wzrost renty gruntowej i cen ziemi z rozwojem ekonomicznym, mogą domagać się utrzymania ziemi w rękach państwowych.

Również względy ekonomiczne przeważają na rzecz wyprzedaży dóbr ziemskich. Państwo, jako osoba prawna, musi się posługiwać bądź ciężką administracją własną, bądź dobra swe wydzierżawiać osobom prywatnym. W pierwszym wypadku zarząd jest kosztowny i ociężały, gospodarstwo intenzywne jest utrudnione, przychody są nieznaczne i niepewne; w drugim wypadku państwo zajmuje analogiczne stanowisko, jak wielki właściciel ziemski, ogranicza niepotrzebnie samodzielność i współzawodnictwo zawodu rolniczego. Gdzie zachodzą warunki gospodarstwa intenzywnego, tam ekstenzywne gospodarstwo skarbowe zmniejsza ogólny przychód społeczny, czyni więc uszczerbek sile ekonomicznej i podatkowej ludności. Ztąd nawet tacy radykaliści agrarni, jak Henryk George, chcą państwu zapewnić za pomocą opodatkowania tylko czystą rentę gruntową, zresztą zaś pragną pozostawić ziemię w prywatnej i nieograniczonej własności. Państwo jako wielki właściciel ziemski byłoby w pierwszym rzędzie powołane także do prowadzenia przemysłu rolniczego, tyle ważnego dla rozwoju rolnictwa krajowego, a właśnie do czynności takich nie jest ono uzdolnione.

Ze stanowiska społecznego ważnym jest stosowny rozdział gruntów, mianowicie przewaga gospodarstw średnich, niezawisłych pod względem ekonomiczno-społecznym. O ile więc wyprzedaż dóbr państwowych przyczynia się do przewagi wię-

kszej własności w kraju, o tyle wpływa szkodliwie na stosunki społeczne. Jeżeli zaś przeciwnie wyprzedaż dóbr uwzględnia ów interes społeczny i zwiększa liczbę samoistnych średnich gospodarstw, wówczas wpływa ona korzystnie na stan społeczny, wzmacnia zdrowy zawód rolniczy i daje sposobność do zarobku liczniejszej ludności. Względy społeczne zatem domagają się wyprzedaży oględnej i racjonalnej na rzecz średnich i drobnych rolników, bądź w formie powolnej parcelacji i kolonizacji, bądź dzierżawy wieczystej lub dóbr rentowych. Po wojnie światowej względy społeczne spowodowały w Polsce i w innych państwach Europy środkowej silny prąd ku reformie stosunków agrarnych przez podział własności państwowej i większych obszarów prywatnych między ludność małorolną i bezrolną. W myśl ustawy o reformie rolnej z r. 1920 także w Polsce własność ziemska państwowa ulega stopniowo parcelacji.

Nakoniec względy p o l i t y c z n e mają się wedle niektórych autorów sprzeciwiać wyprzedaży majątków dlatego, że dobra ziemskie zapewniają panującemu i rządowi większą niezależność a przychody z nich przynoszą ludności ulgę w ciężarach publicznych i zapobiegają niezadowoleniu społecznemu. Przychody skarbowe z dóbr ziemskich są jednak stosunkowo tak nieznaczne, że ubytek ich może być łatwo uzupełniony przez odpowiednią kapitalizację ceny kupna. W państwach nowo powstałych po wojnie światowej względy polityczne przyspieszyły parcelację dóbr wbrew zasadom konstytucyjnym celem wywłaszczenia posiadaczy wielkich innej narodowości, n. p. Polaków na Litwie i Łotwie, Niemców w Czechosłowacji.

W ogóle przeważające względy przemawiają za wyprzedażą gruntów skarbowych, byle wyprzedaż nastąpiła w stosownym czasie i w formie, zgodnej z interesem społecznym narodu, zaś cena kupna nie była zmarnowaną na bieżące potrzeby. Wyjątkowe stosunki w pewnych krajach mogą jednak przeważyć na rzecz zatrzymania dóbr ziemskich. Tak samo specjalne potrzeby państwa na cele administracji wewnętrznej, n. p. na rzecz zawodowych szkół rolniczych, dla utrzymania stadnin rządowych, stacji doświadczalnych, i t. p. uzasadniają nie tylko zatrzymanie pewnych dóbr w rękach państwowych, ale i nabycie nowych. Dobra takie tracą cechę właściwych dóbr skarbowych i stają się t. zw. „do-

menami bezwzględnemi". Szczególnie place budowlane w miastach nie powinny być przez państwo i ciała samorządowe pozbywane, przeciwnie przezorność wymaga z góry je nabywać, gdyż ciała publiczne potrzebują z rozwojem ludności, szkół i administracji publicznej coraz więcej własnych budowli publicznych i narażone są pod tym względem na olbrzymie wydatki ze wzrostem renty domowej i drożeniem gruntów miejskich.

Wiele gmin miejskich i wiejskich znajduje się dotychczas w posiadaniu własnego majątku ziemskiego obok t. zw. „dobra" gminnego, przeznaczonego do użytku publicznego. Gminy nie gospodarują z reguły lepiej od państwa, nie można im więc doradzać samoistnego zarządu własnymi gruntami. Wszelako wiele innych względów może tu sprzeciwiać się wyprzedaży, nie można zatem zasady owej uważać za stałą normę. Mianowicie samorząd w ogóle, szczególnie zaś gminny, nie ma takiej swobody w korzystaniu z publicznych źródeł przychodów, jak państwo. Czynsze pobierane przez gminy z dzierżawy gruntów i najmu placów miejskich stanowią niekiedy ważne źródło przychodów, nie obojętne dla całej skarbowości gminnej. Z tego powodu majątki gminne są także jedną z głównych podstaw kredytu gminy, podobnie jak kredytu rządowego w państwach średniowiecznych. Nadto stosunki miejscowe mogą się stanowczo sprzeciwiać wyprzedaży ziemi. Jeżeli n. p. w obrębie miasta znajdują się grunta gminne, to pamiętać należy o możliwym w przyszłości wzroście miasta, rozszerzeniu ulic i podrożeniu placów budowlanych oraz renty domowej, tudzież o przyszłych potrzebach samej gminy na budowę szkół i innych gmachów publicznych. Takie grunta i place powinny więc pozostać w rękach gminy zarówno ze względów skarbowych, jak ekonomiczno-społecznych.

Kwestja zarządu skarbowych dóbr ziemskich związaną jest ściśle z ich przeznaczeniem i ewentualną wyprzedażą w przyszłości. Dobra, przeznaczone dla celów administracji wewnętrznej, n. p. dla nauki i praktyki szkół rolniczych, mogą dawać pewne przychody skarbowi, ale o sposobie ich zarządu stanowi dany cel administracyjny. Dobra zaś ściśle skarbowe mogą być w ogóle w trojaki sposób przez państwo i samorząd fruktyfikowane: w formie zarządu własnego, dzierżawy czasowej i dzierżawy wieczystej. Z tych trzech form

zasługuje na pierwszeństwo dzierżawa wieczysta, jako forma najdogodniejsza dla skarbu i przygotowująca najlepiej taką wyprzedaż dóbr skarbowych, jaka odpowiada najwięcej interesom ekonomicznym i społecznym ogółu. Zarząd własny wymaga znacznych wkładów kapitału zakładowego i obrotowego, jest z natury ciężki i drogi, dla skarbu niedogodny, a nadto system wielkiej przedsiębiorczej gospodarki i stałych urzędników ekonomicznych utrudnia odpowiednią wyprzedaż dóbr na rzecz gospodarzy małych i średnich. Korzystniejszym dla skarbu byłby t. zw. zarząd za poręką, w którymby rządca poręczył państwu jakiś przychód minimalny, w zamian za tę rękojmię otrzymywał znaczną część, n. p. połowę czystej nadwyżki ponad owe minimum. Jednakowoż taki zarząd wymaga już pewnego ryzyka i znacznej kaucji ze strony rządców, a tem samem jest przystępny li osobom uposażonym w kapitał własny. Takie zaś osoby wolą samoistną dzierżawę niż stanowisko zarządcy, chyba że owe minimum przychodu byłoby bardzo niskie, co znowu jest niekorzystne dla skarbu. Nadto zarząd za poręką nie chroni majątku skarbowego od pogorszenia i nieracjonalnej uprawy, albowiem zarządca nie będzie skory do gospodarki nakładowej i do melioracji na własny koszt i ryzyko.

Dzierżawa czasowa zapewnia skarbowi większe korzyści od zarządu własnego. Skarb bowiem otrzymuje umówiony czynsz dzierżawny, wzrastający w czasach wzrostu renty gruntowej, ma zatem zapewniony czysty przychód z swoich posiadłości ziemskich, a nie potrzebuje dostarczać dzierżawcy ruchomego kapitału zakładowego (inwentarza gospodarczego), ani obrotowego. Jeżeli dzierżawca jest gospodarzem zawodowo wykształconym i uposażonym w dostateczny kapitał, wówczas gospodarstwo może być racjonalne i więcej wytwórcze, niż w zarządzie własnym. Jednakowoż przy dzierżawie czasowej państwo ponosi ryzyko gospodarki złej i niszczącej, zwłaszcza, że tylko długoletnie dzierżawy zachęcą dzierżawcę do znaczniejszych wkładów i melioracji. Długoletnie dzierżawy zaś utrudniają wyprzedaż dóbr w chwili stosownej i powiększają liczbę wielkich posiadaczy-dzierżawców. Możliwem jest także wydzierżawienie dóbr skarbowych w małych częściach włościanom, ale taki sposób dzierżawy zalecić można tylko gminom, gdyż skarb państwowy byłby narażony

na znaczne koszta i straty, których uniknąć może przez rozparcelowanie i sprzedaż dóbr na rzecz włościan. W Polsce z powodu przeznaczenia dóbr państwowych na parcelację dobra te tymczasowo są wydzierżawione. Budżet na r. 1915 przewiduje dochód z dzierżawy majątków rolnych w kwocie 6,150.000 zł., z zakładów przemysłowych i gospodarstw rybnych oraz jezior 548.000 zł., z dzierżawy wieczystych 135.000 złotych. We własnym zarządzie są tylko łąki czerskie na Pomorzu i łąki w Nowogródzkiem.

Skoro w interesie skarbowym i społecznym państwowe dobra ziemskie służyć mają parcelacji i kolonizacji, skoro dalej mają one wzmocnić średnią własność włościańską w kraju, przeto najdogodniejszą ku temu drogą jest bądź natychmiastowa parcelacja i wyprzedaż dóbr, bądź przygotowanie wyprzedaży za pomocą dzierżawy wieczystej. Parcelacja dóbr jest dzisiaj ułatwiona dzięki nowoczesnej organizacji kredytu hipotecznego w bankach ziemskich, który może i powinien być w szerszej mierze przystępny włościanom. Również skuteczną może być w tym samym celu dawna instytucja dóbr rentowych, wznowiona w Prusiech. a także b. Galicji. Nabywca dobra rentowego płaci tytułem ceny kupna początkowo tylko drobną stosunkowo kwotę, zaś resztujący kapitał spłaca powoli stałą rentą, służącą na oprocentowanie i umorzenie obligacji rentowych. W Polsce przeprowadza parcelację dóbr państwowych i prywatnych Ministerstwo reform rolnych przy pomocy państwowego Banku Rolnego, który na mocy rozporz. Prezydenta Rzeczyp. z 14 maja 1924 administruje funduszami przeznaczonymi na cele parcelacji, osadnictwa i kredytu rolniczego, ma prawo wypuszczać listy zastawne do 30 krotnej sumy swego kapitału i udziela pożyczek w tych listach lub w gotówce.

Gdzie doraźna parcelacja i kolonizacja jest niemożliwą lub utrudnioną, tam najwłaściwszą ku niej drogą jest dzierżawa wieczysta dóbr, rozparcelowanych na odpowiednie części, na rzecz właścicieli średnich i włościan. Dzierżawca wieczysty płaci z góry znaczniejszą sumę, niejako na rachunek ceny kupna, w czasie dzierżawy zaś opłaca wszelkie podatki gruntowe i domowe obok niskiego czynszu (canon). Skarb państwa zatem otrzymuje naraz sumę znaczniejszą, której może użyć na cele wytwórcze, następnie zaś stałe i pewne kwoty czynszów dzier-

żawnych aż do ostatecznego zakupna gruntu. Zakupno takie może nastąpić bądź z oszczędności rolnika, bądź przy pomocy kredytu hipotecznego, lub nakoniec w formie dobra rentowego. Stanowisko ekonomiczne dzierżawcy wieczystego jest bardziej zbliżone do stanowiska właściciela niż dzierżawcy, w interesie własnym i swej rodziny bowiem starać się on musi, podobnie jak właściciel, o zachowanie i ulepszenie sił żywotnych ziemi, budynków i kapitałów w nią włożonych.

Z własnością ziemi łączą się zazwyczaj prawa polowania i rybołostwa, które wraz z majątkiem przechodzą na nabywcę. Także lasy w nieznacznych obszarach, nie należące do rzędu lasów ochronnych, dostaną się w czasie wyprzedaży ziemi w ręce prywatne. Natomiast lasy większe, tudzież ochronne, powinny pozostać w rękach publicznych, a nawet obszar ich może być korzystnie zwiększonym przez zalesienie gruntów do tego się nadających, przez zamianę dóbr ziemskich lub zakupno lasów i łysin górskich dla zalesienia za cenę ze sprzedaży gruntów uzyskaną. Do lasów skarbowych stosuje teorja i dzisiejsza praktyka skarbowa w ogólności odmienne zasady, niż do dóbr ziemskich.

2. LASY SKARBOWE.

A) ZNACZENIE LASÓW SKARBOWYCH.[1])

Produkcja drzewa użytkowego i opałowego różni się tem od produkcji rolniczej, że drzewostan raz wycięty nie odradza się w krótkim przeciągu czasu, lecz, że las dopiero po latach kilkudziesięciu i dłuższych służyć może ponownej reprodukcji. Z tego powodu w systemie gospodarstwa racjonalnego nie może być cały obszar lasowy w kraju, a względnie cały drzewostan istniejący, jednocześnie wyciętym, lecz wyrąb zastosować się musi do okresu, potrzebnego do naturalnej reprodukcji drzewa; inaczej kraj byłby na długie lata pozbawiony drzewa, t. j. produktu, niezbędnego dla produkcji i konsumcji mieszkańców. Wprawdzie drzewo może być w części zastąpione znanymi surogatami materjałowymi i opałowymi: w miejsce budynków dre-

[1]) Z literatury por Leroy-Beaulieu, II., str 78 sq; Wagner I, str 571 sq; Endres, „Forsten“ w Handworterb der Staatsw. drug wydanie III str 1122—1186 (tamże literatura).

wnianych, takichże sprzętów, naczyń i t. p. mogą być budowane domy z cegły, z kamienia i żelaza, podobnie sprzęty i naczynia, w miejsce zaś drzewa opałowego rozpowszechniło się użycie węgla kamiennego i drzewnego, niemniej ropy, uposażonej w nierównie większą siłę palną. Ale wszystkie te surogaty kopalne wyczerpują się niepowrotnie nawet tam, gdzie Opatrzność złożyła je w bogatych pokładach, a nadto uczy doświadczenie, że nie zdołają one w zupełności zastąpić drzewa, że potrzeba tego produktu wzrasta z rozwojem ekonomicznym i że powstają nowe sposoby użytkowania drzewa, n. p. dla wyrobu papieru, na ściółkę, wyrób spirytusu i t. d. Także rozwój przemysłu drzewnego, tak rolniczego i fabrycznego, jak domowego i artystycznego, oprzeć się musi na trwałej reprodukcji drzewa.

Obok względów ekonomicznych liczne inne względy publiczne wymagają zachowania lasów i racjonalnej gospodarki lasowej. Należą tu przedewszystkiem względy k l i m a t y c z n e i k u l t u r y k r a j o w e j. Lasy chronią okolicę od zbytniego gorąca i zimna, chłonąc w siebie wilgoć i utrzymując ją w powietrzu. One wpływają na większą jednostajność opadów atmosferycznych, zasłaniają okolicę od szkodliwych wiatrów, od zasp piaszczystych, lodowców i usuwania się skał. One zapobiegają w czasie posuchy wysychaniu źródeł i potoków, w czasie ulew zaś tworzą naturalną tamę przeciw nagłemu łączeniu się wody i wylewom rzek. Również chronią one koryto rzek od ciągłego zasypywania i zamulania, a tem samem są naturalnym czynnikiem regulacji rzek i ochroną przeciw ich wylewom. Na gruncie t. zw. absolutnie lasowym, na którym z powodu piaszczystej, wilgotnej, lub kamienistej powierzchni żadna inna produkcja nie jest możliwą, jest las jedynym środkiem wyzyskania twórczych sił ziemi na korzyść społeczeństwa. Lasy, mające takie ogólne znaczenie publiczne, nazywamy o c h r o n n y m i, w odróżnieniu od innych, obojętnych.

Prywatna własność ziemi i lasów, wydzielonych z dawniejszej wspólnej własności gmin i szerszych terytorjów, doprowadziła już u schyłku wieków średnich do gospodarki plądrowniczej i niszczenia lasów w krajach, które dzięki taniej komunikacji wodnej, ułatwiony miały transport i odbyt tego ciężkiego produktu. W XIX. stuleciu zasada wolności ekonomicznej wespół z no-

wymi potężnymi zakładami komunikacyjnymi, kolejami żelaznemi, oddziałała niemal wszędzie szkodliwie na stan lasów i gospodarstwa lasowego. Wskutek nieoględnego tępienia lasów i szkodliwych następstw, jakie ztąd niebawem w gospodarstwach krajowych się pojawiły, były państwa europejskie zniewolone ograniczyć samowolę właścicieli lasów celem zabezpieczenia w nich na przyszłość gospodarstwa racjonalnego i trwałego przyrostu drzewa. Ale nawet prawne ograniczenia, jak poucza przykład wielu krajów, nie zawsze są skuteczne, mianowicie wtedy, gdy są sprzeczne z interesem właściciela lasu. Lasy bowiem, eksploatowane racjonalnie, nie dają właścicielowi zazwyczaj takiego przychodu, jakiby mógł uzyskać przez jednorazowe wycięcie drzewostanu i ulokowanie otrzymanej ze sprzedaży gotówki bądź w kapitale pieniężnym, bądź w dobrach ziemskich. Skoro bowiem intrata roczna z lasów równa się ½ wartości drzewostanu odpowiedniej sekcji przeznaczonej do wyrębu, przeto waha się w granicach 1%—2% wartości całego rębnego drzewostanu. Im zaś wyższą jest stopa procentowa w kraju, tem silniejszą po stronie właściciela pobudka do natychmiastowego skapitalizowania drzewostanu, tem większą pokusa obejścia ograniczeń ustawowych. Z takiej kolizji między obowiązkiem prawnym i obywatelskim, a prywatnym swym interesem, rzadko wychodzi zwycięsko właściciel niezamożny, dla którego sprzedaż drzewostanu naraz stanowi może jedyny środek ocalenia od upadku gospodarczego, albo spekulant, który z góry w tym celu zakupił majątek ziemski, aby na wyprzedaży lasu odbić sobie znaczną część lub nawet całą uiszczoną cenę kupna. W tej kolizji pomiędzy obowiązkiem, a interesem właściciela upatrywać należy główną przyczynę dalszej dewastacji lasów i małej skuteczności ustaw ochronnych, jeśli administracja publiczna nie użyje przymusu dla ich wykonania.

Owóż doniosłe znaczenie publiczne racjonalnej gospodarki lasowej, tudzież niebezpieczeństwo wytępienia lasów prywatnych nie pozwalają państwu i innym ciałom publicznym wyzuwać się z posiadania lasów ochronnych, lecz przeciwnie przemawiają za tem, aby lasy takie przez wykupno z rąk prywatnych, przez zalesienie łysin górskich i nieużytków, zostały raczej skupione w rękach publicznych. Względy owe, jakie przy dobrach ziemskich nie sprzyjają własności i zarządowi publicznemu, tutaj nie zacho-

dzą, albowiem gospodarstwo lasowe jest z natury swej ekstenzywne, może być powierzone niewielu zawodowym urzędnikom publicznym i nie wymaga wielu robotników, zwłaszcza, że przemysł drzewny może być zorganizowany przez przedsiębiorców prywatnych. Oprócz powyższych względów publicznych przemawiają za lasami skarbowymi także względy skarbowe o tyle, że renta lasowa z powodu coraz większego popytu za drzewem i ułatwiania transportu przez wzrastającą sieć kolei żelaznych, nieustannie i szybko wzrasta, a wraz z nią także cena lasów szybko się podnosi. Państwo więc mimo stosunkowo nieznacznego przychodu ma w lasach kapitał ciągle wzmagający się, a zarazem ma zapewniony trwały wzrost swych przychodów z ogólnym rozwojem ekonomicznym.

B) ZARZĄD I PRZYCHODY LASÓW SKARBOWYCH.

Lasy skarbowe powinny w interesie publicznym pozostawać w zarządzie własnym, w ręku urzędników zawodowo wykształconych, obznajomionych z zasadami racjonalnego gospodarstwa. Dotyczy to nie tylko lasów rządowych, ale też lasów ciał samorządowych. Tylko zarząd lasów gminnych może być poruczony organom autonomicznym wyższego rzędu lub państwowym, a to gwoli jednolitej, tańszej i racjonalnej administracji. W każdym razie państwo powołane jest do czuwania nad majątkiem i gospodarstwem gminy, i już na tej podstawie nadzorować powinno ściśle administrację lasów gminnych.

W granicach racjonalnego gospodarstwa obowiązany jest zarząd skarbowy rządzić gospodarnie i starać się o możliwie najwyższe przychody z lasów skarbowych. Żądanie niektórych pisarzy i publiczności, aby zarząd sprzedawał drzewo taniej, niż producenci prywatni, sprzeciwia się panującej zasadzie wolnej konkurencji i wyrobionym na tej podstawie prawom ekonomicznym. Gdyby lasy stały się monopolem skarbowym, możnaby słusznie domagać się od państwa, aby nie nakładało na drzewo cen monopolicznych. Zresztą państwo może i powinno jako właściciel rozległych obszarów lasowych popierać swe ogólne zadania administracyjne, dostarczając niezamożnej ludności bezpłatnie lub po zniżonej cenie drzewa na cele odbudowy, chróstu, odpadków z drzewa, ściółki i trawy, wspierając okoliczny przemysł

drzewny, pozwalając na zbieranie grzybów, jagód i innych owoców leśnych, o ile temu nie sprzeciwiają się ogólne względy zarządu i policji lasowej i t. p.

Przychody skarbowe z lasów zależą najpierw od położenia, rodzaju i wytwórczości produkcji lasowej, powtóre od każdoczesnych cen drzewa i kosztów produkcji. W ogólności ceny drzewa z rozwojem ekonomicznym i zakładów komunikacyjnych okazują stałą tendencję zwyżkową. W krajach słabo zaludnionych i nie obfitujących w potrzebne środki i zakłady transportowe jest dotychczas odbyt drzewa utrudniony, a przychody skarbowe nawet z rozległych i obfitych lasów, jak w Rosji, stosunkowo nieznaczne, ale rosną szybko z rozgałęzieniem kolei żelaznych i z ogólnym rozwojem ekonomicznym. Od r. 1884—96 zwiększyły się były przychody w Rosji o 151%, wydatki zaś tylko o 47%. Natomiast w krajach Europy zachodniej doszła czysta renta lasowa już do znacznej wysokości, dosięgła bowiem przed wojną światową w Saksonji w lasach rządowych kwoty 51, w Baden 41, w Würtembergji 43 marek z hektara.

Z pośród państw europejskich najlepiej uposażone są w lasy państwowe Rosja, Hiszpanja, Grecja, Jugosławja i Rumunja, następnie Szwecja i przeważna część krajów niemieckich, najmniej zaś Włochy, W. Brytanja i Szwajcarja. W Polsce dochody z lasów dotychczas nie dopisują. Na rok 1925 preliminowane są netto w sumie 38 miljonów złotych, ale dotychczas preliminarze nie sprawdzały się.

3. KOPALNIE I ZDROJOWISKA SKARBOWE.

Płody górnicze nabierają z rozwojem kultury ludzkiej coraz większego znaczenia dla narodów i całej ludzkości. Są one od czasów najdawniejszych w postaci soli środkiem konsumcji ludności i bydła, w postaci kruszców nieszlachetnych i szlachetnych środkiem wymiany i materjałem dla wyrobu narzędzi, broni i przedmiotów zbytkowych, w czasach nowożytnych zaś dostarczają produkcji maszyn, środków przewozowych, nauce i sztuce niezbędnych surowców i przyrządów, wszelkiej produkcji i konsumcji środków opałowych, oświetlenia i sił poruszających, produkcji rolnej środków nawozowych (soli potasowych, saletry), są podstawą nowoczesnego budownictwa, komunikacji, przemysłu

wielkiego, obrotu pieniężnego i organizacji kredytowej, w postaci zaś mineralnych przetworów i zdrojów dostarczają środków leczniczych cierpiącej ludzkości.

W obec tak doniosłego znaczenia górnictwa państwo nie może pozostać biernem w stosunku do tej gałęzi produkcji, a to tem bardziej, że produkty górnicze wyczerpują się i nie odradzają się, a także dlatego, że system produkcji pod powierzchnią ziemi wymaga szczególnej ochrony osób pracujących w górnictwie. Państwo więc musi z obowiązku swego czuwać nad prawnem unormowaniem stosunków w górnictwie w drodze prawa górniczego i ustawodawstwa ochronnego, nadto zaś musi rozstrzygnąć pytanie, czy ma utrzymać w swojem posiadaniu kopalnie i zdrojowiska, jakie nabyło z przyczyn historycznych lub z tytułu swej własności ziemskiej, oraz dalsze pytanie, czy ma nabywać kopalnie i zdrojowiska na przyszłość i w jaki sposób ma niemi zarządzać.

Polityka górnicza państwa wpłynąć musi także na przyjęcie systemu prawa górniczego, ponieważ z trzech systemów tego prawa, od siebie się różniących, państwo musiałoby zastosować u siebie ten system, który odpowiada jego polityce górniczej, bądź pozostawiającej tę gałąź wytwórczości społecznej inicjatywie i przedsiębiorczości prywatnej, bądź też rozszerzającej gospodarstwo państwowe na pewne dziedziny górnictwa.

W dwóch państwach, które w produkcji górniczej zajmują przodujące stanowisko, mianowicie w W. Brytanji i w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, są kopalnie przynależnością w ł a s n o ś c i z i e m i. W Anglji zachowują się pozory średniowiecznego r e g a l e górnictwa w tem, że kopalnie złota i srebra uznano jako regale królewskie, ale kopalń takich w Anglji nie ma. W Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej pozwala państwo na gruntach doń należących swobodnie poszukiwać płodów górniczych i kopać, na gruntach prywatnych konieczne jest w tym celu zezwolenie właściciela gruntu. Przeciwnie we Francji na mocy ustawy górniczej z 21 kwietnia 1810, niemniej w Belgji, Holandji, Turcji, w krajach włoskich, w Hiszpanji, Portugalji, Grecji, utrzymała się zasada średniowiecznego regale górniczego w tej formie, że nikomu nie wolno bez państwowej koncesji wydobywać płodów górniczych i że powołana ku temu władza państwowa

nadaje koncesje wedle swego uznania, nie krępowana pierwszeństwem znalazcy. Zasadę koncesji zastosowała ustawa francuska z 10 grudnia 1922 także do kopalń nafty i gazów ziemnych. Nakoniec w Niemczech, Austrji i Szwajcarji jest wprawdzie własność płodów górniczych (t. zw. „zastrzeżonych" w Austrji) odrębną od własności gruntu i prawo nadania praw górniczych przysługuje państwu, ale władza górnicza ma obowiązek przyznać prawo poszukiwania i wydobywania płodów górniczych tym osobom, które dopełnią przepisanych warunków ustawowych. W Polsce utrzymały się dotychczas ustawy górnicze państw zaborczych.

Ze stanowiska polityki s k a r b o w e j zgodzić się można na zatrzymanie w ręku państwa i na nabywanie takich kopalń, które nie narażają skarbu na niedobory, przeciwnie zapewniają mu dochód czysty, bądź dzięki małym kosztom produkcji, bądź stale pomyślnej konjunkturze targowej, bądź też wskutek zastrzeżonego państwu monopolu. Natomiast kopalnie, wymagające uprawy intenzywnej, znacznych wkładów kapitału i pracy, niemniej zależne od zmiennej, często niepomyślnej konjunktury targowej, nie przedstawiają korzyści dla skarbowości publicznej i powinny pozostać w rękach prywatnych, o ile wyższe względy ekonomiczne i społeczne na to pozwalają. A właśnie w dzisiejszym systemie wielkiej produkcji przedsiębiorczej i konkurencji międzynarodowej stanowią o zyskach z górnictwa w pierwszym rzędzie c e n y płodów górniczych, falujące nieustannie i nie mające ustalonej tendencji. W ogóle z rozwojem techniki górniczej i kosztów produkcji spada cena produktów górniczych, ale niekiedy wielki popyt lub podwyższenie płacy robotników górniczych wywołują reakcję w kierunku podwyżki ceny. W każdym razie jednak intrata surowa w górnictwie daje tylko w drobnej części nadwyżkę nad koszta produkcji i państwo musiałoby równie skrzętnie i równie oszczędnie gospodarować, jak prywatni przedsiębiorcy, aby zapewnić dochód czysty skarbowi. Skoro zaś zarząd państwowy jest zwykle mniej przedsiębiorczym i kosztowniejszym, skoro nadto państwo ze względu na swoje wyższe obowiązki społeczne musiałoby znacznie podnieść wydatki na urządzenia górnicze i na płacę robotników, przeto nie można w ogóle liczyć na zyski skarbu z ewentualnego objęcia kopalń prywatnych w zarząd publiczny.

Zresztą państwo zapewnia sobie udział w dochodach z górnictwa w formie opłat górniczych i podatków.

Ze stanowiska skarbowego więc możemy oświadczyć się za własnością i zarządem publicznym tylko niektórych kopalń, a przeciw myśli wykupna na rzecz państwa wielkich ryzykownych przedsiębiorstw górniczych. W krajach, mających monopol produkcji soli, forma monopolu wymaga zarządu własnego kopalń, dopóki ten uciążliwy dla ludności monopol istnieje; w krajach jednak, mających tylko monopol skarbowy handlu solą nie jest już publiczna produkcja soli niezbędną. Nie ma też uzasadnionej przyczyny pozbywać takich kopalń skarbowych, które dają państwu monopol faktyczny i w rękach skarbowych mogą chronić ludność od wyzysku monopolicznego. Natomiast kopalnie, narażające skarb państwa na ciągłe dopłaty, powinny być w odpowiedniej chwili sprzedane, gdyż w rękach przedsiębiorczych mogą być korzystniej administrowane niż w publicznych.

Wszelako inne względy publiczne mogą przeważyć na rzecz własności publicznej kopalń wbrew interesom skarbu. W takim razie musi się państwo zdecydować na pewne ofiary finansowe dla dobra ogólnego, podobnie, jak wykupno nie rentujących się lasów, kolei żelaznych i innych przedsiębiorstw użyteczności publicznej, ofiar takich wymaga. W szczególności pożądaną jest publiczna, państwowa, krajowa lub gminna, własność leczniczych zdrojów mineralnych, celem ochrony zdrowia ludności i zapobieżenia wyzyskowi. W nowszych czasach niezmierne znaczenie kopalń węgla dla produkcji przemysłowej, niemniej ciągłe niezadowolenie i zażalenia robotników górniczych i przerzucanie wszelkich podwyżek płacy na cenę węgla wywołały kwestję ewentualnego wykupna kopalń węgla przez państwo lub zastrzeżenie sobie na przyszłość terenów węglowych. Takie zastrzeżenie uczyniły Prusy w ustawie z r. 1907 i nabyły niektóre kopalnie, Saksonja zaś po wojnie ustawą z 14 czerwca 1918 wprowadziła regale państwowe węgla i wszystkich podziemnych pokładów węglowych. Kopalnie węgla są nie tylko najważniejszą gałęzią produkcji górniczej, ale zajmują też najwięcej robotników i dają najpewniejszą intratę. Państwo posiadając większe kopalnie węgla może regulować cenę węgla w kraju i zapobiegać wyzyskiwaniu społeczeństwa przez trusty i syndykaty krajowe i międzynarodo-

we. Doniosłe znaczenie dla dzisiejszej komunikacji samochodowej, lotniczej i dla żeglugi mają oleje mineralne, mianowicie benzyna. Dlatego kopalnie i tereny naftowe nabrały wielkiej wagi międzynarodowej i są przedmiotem zawistnego współubiegania się państw i międzynarodowych trustów, zwłaszcza angielskich i amerykańskich. Wprawdzie ogromna przewaga produkcji olejów mineralnych jest po stronie Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej (62% produkcji światowej) i Meksyku (26% produkcji świata), jednakowoż także pola naftowe kaukazkie (Baku), wielkie tereny naftowe w okolicy Mossulu, niemniej źródła naftowe na Podkarpaciu Małopolskiem i w Rumunji nie są bez znaczenia międzynarodowego. Państwo więc ze względu na potrzeby obrony kraju i komunikacji musi czuwać nad produkcją i sposobami zbytu tego cennego produktu i powinno produkcji krajowej zapewnić niezależność od syndykatów zagranicznych. Także produkcja soli potasowych (sylwinu), tak doniosła dla kultury rolnej, wymaga opieki i nadzoru ze strony państwa.

W czasie wojny światowej produkcja górnicza podlegała ścisłej reglementacji państwowej, która także po wojnie w luźniejszej formie się utrzymała. Państwo pruskie ustawami z r. 1919 wprowadziło przymusowe syndykaty okręgowe (w liczbie 12) dla produkcji węgla, koksu i brykietów, osobny syndykat dla gazów koksowych, wytwarzanych przez zakłady gazowe i osobny syndykat soli potasowych. Ponad tymi syndykatami i ich związkiem węglowym ustanowiono państwową radę węglową i takąż radę dla soli potasowych, a rady te pozostają pod naczelnym nadzorem ministerstwa gospodarstwa państwowego. Minister ten ma na mocy rozporz. z 13 października r. 1923 prawo samowolnego obniżania ceny materjałów opałowych bez względu na uchwały syndykatów i ich związków.

Polska odziedziczyła po Austrji dawne swoje żupy solne w Małopolsce (w Wieliczce, Bochni i szeregu miejscowości podkarpackich), które utrzymuje w własnym swoim zarządzie. Obecnie w całej Polsce wprowadzono monopol handlowy soli, saliny państwowe jednak pozostają nadal w zarządzie państwowym, dotychczas ministerstwa przemysłu i handlu. Saliny w Kałuszu i w Stebniku zostały wydzierżawione Towarzystwu soli potasowych ze względu na połączenie soli z sylwinem i kainitem w tych

kopalniach, państwo jednak ma znaczny udział (67%) we własności tej spółki akcyjnej. Dotychczas spółka ta nie daje dywidendy, uiszcza jednak czynsz dzierżawny za dzierżawę kopalń w Kałuszu i Stebniku oraz opłaty za produkcję kajnitu i soli potasowych (ogółem w r. 1925 zł. 237.570). Państwo polskie jest także w posiadaniu kopalń i terenów węglowych w Zagłębiu krakowskiem (Brzeszcze), dąbrowskiem (wydzierżawione towarzystwu francusko-rosyjskiemu i warszawskiemu) oraz na Górnym Śląsku w zarządzie towarzystwa „Skarbofermu", w którem państwo ma 50% swego udziału. Nadto państwo ma na Górnym Śląsku huty ołowiu i srebra i dochody z olbory za węgiel wydobywany z terenów państwowych. Państwo utrzymuje w Drohobyczu fabrykę olejów mineralnych celem zabezpieczenia producentów ropy przed monopolem krajowych i zagranicznych rafinerji i zapewnienia państwu i konsumcji krajowej potrzebnych produktów naftowych oraz zbudowało w Zagłębiu Krośnieńskiem w Małopolsce gazociągi, z których korzystają także okoliczne miasta dla celów oświetlenia i opału. Państwowe zakłady górniczo-hutnicze znajdują się pod naczelnym zarządem głównej dyrekcji i ministerstwa przemysłu i handlu, dochody państwa z tego źródła są stosunkowo nieznaczne.

Państwo polskie posiada i utrzymuje w zarządzie ministerstwa spraw wewnętrznych zakłady zdrojowe w Busku, Ciechocinku, Szkle i Krynicy wraz z wielu budynkami czynszowymi. Z powodu kosztownej administracji zakładów i koniecznych wkładów zdrojowiska państwowe nie mają dla skarbu większego znaczenia. Na rok 1925 preliminowano w budżecie dochód czysty z tego źródła po pokryciu wydatków nadzwyczajnych na remont i nowe budowle w kwocie 523.554 zł

4. DOMY SKARBOWE.

Państwo i ciała autonomiczne mają dzisiaj znaczny majątek w domach skarbowych, służących na pomieszczenie wojska, urzędów i zakładów publicznych lub na mieszkania dla urzędników. Wprawdzie domy skarbowe nie przynoszą przychodu, przeciwnie wymagają kosztów zarządu i innych wydatków, dla skarbu atoli stanowią one trwałą ulgę w wydatkach. Doświadczenie uczy, że domy skarbowe, jeśli tylko budowane są oszczędnie bez zbyte-

cznego komfortu, sprawiają skarbowi większą ulgę, niż wynoszą koszta zarządu i umorzenie kosztów budowy, są więc ze stanowiska interesów skarbu uzasadnione. Natomiast nie można doradzać państwu ani gminom budowy domów mieszkalnych gwoli ich wynajęcia, albowiem administracja publiczna jest zbyt ociężałą i kosztowną. Budowa takich domów musiałaby być uzasadnioną względami wyższymi. Tak n. p. wyższe względy wojskowe uzasadniają budowę wojskowych koszar przez gminy, dla których owe koszary przedstawiają zarazem kapitał i przynoszą czynsze od państwa. Tak samo wyższe względy społeczne mogą skłonić gminę do budowania domów dla robotników i wynajmowania im mieszkań za skromnym czynszem, jeśli kwestją mieszkań robotniczych nie zajmą się humanitarne spółki lub stowarzyszenia budownicze. Podobnie stosunki miejscowe mogą uzasadniać udział gminy w gromadzeniu kapitałów przez stowarzyszenia budownicze celem zmniejszenia renty domowej, a tem samem pobieranie czynszu z wybudowanych domów mieszkalnych, niemniej budowę własnych domów czynszowych w publicznych miejscach kąpielowych i t. p. Żądanie jednak niektórych reformatorów socjalnych, aby gwoli usunięcia renty domowej, gminy stołeczne wykupiły domy i na własny rachunek nadal je budowały i wynajmowały, nie da się pogodzić ani z interesem skarbowym gmin, ani z dobrem mieszkańców. Wykupno wszystkich domów czynszowych przez gminy stołeczne przerasta wogóle ich siły ekonomiczne i kredytowe, zaś droższa administracja publiczna pomnożyłaby przyczyny wzrostu renty domowej. Gminy powinny w innej drodze pospołu z państwem dążyć do złagodzenia renty domowej: przez zatrzymanie, a nawet wykupno placów budowlanych celem zapobieżenia szkodliwej spekulacji placami, przez budowę własnych budynków dla swych zakładów i urzędników, przez popieranie stowarzyszeń budowniczych, budowę domów dla robotników i sieci kolei lokalnych, przez ograniczenie podatków domowych i inne środki, zgodne z panującym systemem ekonomicznym.

Po wojnie światowej wskutek zniszczeń wojennych i skupienia ludności w wielkich miastach okazał się tak dotkliwy brak mieszkań, że państwa były zniewolone podjąć budowę domów dla swoich urzędników i poprzeć finansowo budowę domów mieszkalnych w kraju. W Polsce uchwalił sejm w r. 1919, 1922 i nakoniec

w kwietniu r. 1925 ustawy o popieraniu rozbudowy miast. Państwo zalicza w r. 1925 na te cele sumę 100 miljonów złotych (z pożyczki amerykańskiej) i gwarantuje obligacje i listy zastawne do wysokości 500 miljonów złotych.

5. SKARBOWE KAPITAŁY PIENIĘŻNE.

Gospodarstwo skarbowe opiera trwale byt swój i rozwój na całem gospodarstwie społecznem. Kapitalizacja w znaczeniu prywatnem jest dla państwa zbędną; zadaniem jego jest dążyć raczej do wzrostu ogólnego przychodu społecznego i siły podatkowej ludności, niż do gromadzenia własnych kapitałów pieniężnych. Jeżeli więc państwo nabędzie kapitały pieniężne czy to naraz, tytułem kontrybucji wojennych, darowizny, spadków, ze sprzedaży swych nieruchomości i z innych źródeł, lub przez zaoszczędzenie przewyżek swych przychodów, to powinno raczej użyć ich bądź na spłatę swych długów, na publiczne budowle i inne cele ekonomiczne, bądź na pożyteczne reformy administracyjne, niż na zakupno papierów kredytowych celem ich fruktyfikacji.

Niekiedy jednak znajduje się państwo w posiadaniu sum pieniężnych, przechowywanych w kasach publicznych dla pewnych szczególnych celów. Do sum takich należą najpierw *skarby wojenne*, które mogą ze względu na swe przeznaczenie pozostawać w gotówce, niezbędnej na pierwsze potrzeby wojenne. Dalej należą tu sumy zgromadzone naraz dla podjęcia wielkich przedsiębiorstw lub reform skarbowych, n. p. dla regulacji waluty, dla budowy kolei żelaznych, i t. p. Owóż takie sumy powinny być bez ryzyka fruktyfikowane, aby przed użyciem nie leżały bezowocnie. Toż samo dotyczy *zapasów kasowych*, zebranych z perjodycznych nadwyżek dochodów lub z innych operacji skarbowych. Swoją drogą zbyt wielkie zapasy kasowe, o ile nie mają przeznaczenia specjalnego, świadczą o tem, że pewnych wydatków niesłusznie zaniechano, albo przychody za wielkie pobrano. Nakoniec ma państwo w ciągu roku przychody, które przed użyciem mogą być fruktyfikowane, po roku zaś pozostają t. zw. *reszty kasowe*, jako kwoty jeszcze nie użyte na cel oznaczony. Otóż wszystkie sumy takie mogą i powinny być z korzyścia dla skarbu ulokowane, ku czemu najdogodniejszym jest bank państwowy, zwłaszcza biletowy. Jakoż rządy Francji,

Anglji i Niemiec posługują się stale swymi bankami biletowymi, lubo prywatnymi, jako rządową kasą depozytową.

W czasie wojny światowej i po wojnie Ameryka Północna wypożyczyła kilka miljardów dolarów państwom europejskim prowadzącym wojnę, nawzajem zaś W. Brytanja udzieliła znacznych kredytów Francji, Włochom i innym państwom, te państwa po wojnie udzieliły kredytów państwom nowopowstającym (Polsce, Jugosławji i innym). Do czasu zlikwidowania tych kredytów państwa niektóre, zwłaszcza Stany Zjednoczone Ameryki Północnej i W. Brytanja, wstawiają do budżetów znaczne sumy tytułem odsetek od swoich wierzytelności.

Oprócz wymienionych wyżej przyczyn może państwu polityka ekonomiczna przysporzyć pewnych kapitałów pieniężnych. Jeżeli państwo dla poparcia pewnego przedsiębiorstwa, n. p. kolei żelaznej, banku biletowego, zakupuje część akcji, wówczas pobiera dywidendę od akcji na równi z przedsiębiorcą prywatnym. Również świadczy państwo często zakładom transportowym, krajom, nawet ludności, dotkniętej klęskami elementarnemi, zwrotne zaliczki, które następnie mają być wraz z procentem lub bez tegoż skarbowi zwrócone. We wszystkich wypadkach podobnych nie jest kapitalizacja celem państwa, lecz środkiem dla osiągnięcia zamierzonych celów administracyjnych.

Nakoniec zarządza państwo i samorząd licznymi funduszami własnymi i prywatnymi, które musi fruktyfikować już ze względu na ich przeznaczenie. Mianowicie fundusze pensyjne, o ile istnieją, mające państwu dostarczyć sum na wypłatę emerytury urzędników i sług publicznych, fundusze religijne, stypendyjne, ubogich, kasy sierót, inwalidów i inne fundusze podobne wymagają fruktyfikacji odpowiedniej ich przeznaczeniu. Także fundusze zakładów publicznych, szczególnie banków i zakładów asekuracyjnych, nie powinny leżeć odłogiem. Ogólnych reguł dla tej fruktyfikacji, ze względu na rozmaitą naturę i cele funduszów, sformułować niepodobna. W każdym razie lokacja kapitałów publicznych powinna być pewną i ułatwiać szybką ich realizację na wypadek potrzeby.

6. SKARBOWE PRZEDSIĘBIORSTWA HANDLOWE I PRZEMYSŁOWE.

Przemysł i handel wymagają w systemie wolnej konkurencji ducha inicjatywy i przedsiębiorczości, jakiej nie mają organa ciał

publicznych, niemniej nieustannej czynności i ryzyka, na jakie nie powinien być narażony skarb publiczny. Dlatego te gałęzie produkcji i usług społecznych są właściwemi dziedzinami dla prywatnej konkurencji, chyba, że wyższe względy publiczne wymagają objęcia pewnych przedsiębiorstw w zarząd państwa, kraju lub gminy.

Względy publiczne, wymagające od państwa lub samorządu prowadzenia pewnego przemysłu lub handlu, są rozmaite i mogą być bądź trwałe, bądź tylko chwilowe. W interesie bezpieczeństwa publicznego może i powinno państwo zmonopolizować w swych rękach produkcję i handel materji wybuchowych, jak prochu strzelniczego, dynamitu, melinitu itp. Względy polityczne i obrony kraju przemawiają za zmonopolizowaniem w rękach państwowych wyrobu broni i amunicji, o ile one mają być osłonięte tajemnicą, utrzymywania własnej drukarni dla ogłoszeń urzędowych, dzienników rządowych czy krajowych celem ogłaszania ustaw, rozporządzeń i celem popierania polityki rządowej i t. p. Względy sanitarne uzasadnić mogą upaństwowienie aptek, budowę i utrzymywanie gminnych wodociągów, gazowni, kąpieli i łaźni, względy ekonomiczno-społeczne i naukowe zakładanie fabryk i warsztatów wzorowych, celem poparcia pewnej gałęzi przemysłu fabrycznego, domowego, lub artystycznego, zakładanie centralnych stacji elektrycznych, szczególnie nad rzekami o silnym prądzie wody, celem wytworzenia prądu elektrycznego i dostarczenia go okolicy bliższej i dalszej jako taniej siły poruszającej, utrzymywanie publicznych składów na zboże i inne towary, ajencji handlowych, te same względy uzasadniają też prowadzenie przemysłu w dobrach, szczególnie w lasach skarbowych, n. p. tartaków wodnych, niemniej zajmowanie więźni pracą przemysłową, nakoniec chwilowe przesilenie ekonomiczne skłonić może państwo lub gminę do podjęcia pewnych robót publicznych celem dania zarobku robotnikom. W tych wszystkich wypadkach przedsiębiorstwo skarbowe służy w pierwszym rzędzie ogólnym interesom publicznym, a dopiero w drugim rzędzie skarbowym. Nie dziw też, że podobne przedsiębiorstwa narażają skarb częściej na wydatki, niż przysparzają mu przychodów. Doświadczyły tego rządy europejskie na własnych fabrykach, zakładanych

w połowie XIX. stulecia celem obudzenia przedsiębiorczości prywatnej, a nie brak na to dowodów także w dzisiejszej praktyce skarbowej. Rozwój zakładów komunikacyjnych, szkół zawodowych, wystawy światowe i inne środki nowożytne uczyniły dzisiaj zbędnemi wzorowe fabryki rządowe, natomiast nabierają znaczenia wzorowe warsztaty dla przemysłu domowego i rzemiosła oraz muzea przemysłowe.

W czasie wojny światowej państwa objęły w swój zarząd i opiekę wiele przedsiębiorstw mających znaczenie dla celów wojennych i zaopatrzenia ludności. Z tego okresu utrzymały sie dotąd niektóre przedsiębiorstwa w rękach państwowych. W Polsce zbyt wiele przedsiębiorstw, narażających skarb na straty jest dotychczas w zarządzie ministerstwa spraw wojskowych, mianowicie wytwórnie wozów, kuchen polowych, sprawdzianów. Na rok 1925 budżet przewiduje wydatki centralnego zarządu wytwórni wojskowych w sumie 32 miljonów, przychody tylko w kwocie 17 miljonów złotych. W zarządzie ministerstwa przemysłu i handlu prócz wspomnianych już przedsiębiorstw górniczych jest fabryka związków azotowych w Chorzowie, wytwórnia aparatów telegraficznych i telefonicznych, w zarzadzie ministerstwa robót publicznych są państwowe zakłady wodociągowe na Górnym Śląsku, w zarządzie ministerstwa pracy i opieki społecznej są zakłady przemysłowe dla inwalidów.

Szersze znaczenie od państwa ma w dziedzinie przemysłu i handlu samorząd, a w szczególności gmina, ponieważ w obrębie gminy wiążą się z tą dziedziną produkcji ściśle ogólne potrzeby administracyjne. Wiele lokalnych zakładów, z natury swej przemysłowych i handlowych, służy zarazem sanitarnym, komunikacyjnym, ekonomicznym i społecznym potrzebom samej gminy i jej mieszkańców, a ztąd nadają się w ogólnym interesie na publiczne zakłady gminne. Należą tu mianowicie wodociągi, dostarczające okrom zdrowej i obfitej wody dla mieszkańców, także wody na usługi policji ogniowej i sanitarnej, na zmywanie i czyszczenie ulic, placów, kanałów; dalej gazownie i centralne stacje węglowe i elektryczne, służące tak samej gminie jako motor dla parowych i elektrycznych zakładów komunikacyjnych, jako środek oświetlenia ulic, placów i budynków publicznych, jak i prywatnej produkcji i konsumcji; podobnież

gminne rzeźnie, piekarnie, budynki targowe, domy składowe, teatry i t. p. Zakłady podobne powinny już w interesie dobra publicznego pozostawać w rękach gminy, co atoli nie wyklucza przychodów na rzecz gminy od interesentów prywatnych. Przychody te zaś mogą być w miastach szybko rozwijających się tak znaczne, że pokrywają niekiedy wszelkie koszta ich utrzymania, a nawet dają zyski ponad amortyzację kosztów budowy, przez co owe zakłady administracyjne stają się zyskownemi przedsiębiorstwami gminnemi.

7. PUBLICZNE ZAKŁADY KOMUNIKACYJNE.

A) ZAKŁADY KORESPONDENCYJNE.

W systemie zakładów komunikacyjnych zajmują odrębne stanowisko ekonomiczne, administracyjne i skarbowe, zakłady korespondencyjne, t. j. zakłady i przedsiębiorstwa, powołane w pierwszym rzędzie lub wyłącznie do przesyłania wiadomości pisemnych lub ustnych między osobami oddalonemi. Należą tu mianowicie poczty, telegrafy, telefony i radiotelegraf. Zakłady te uznane są dzisiaj powszechnie za przedsiębiorstwa dobra publicznego, w interesie ogólnym powinny być zmonopolizowane w rękach publicznych. Ekonomiści nazywają je regaliami w powyższem, nowszem znaczeniu. Za własnością publiczną zakładów korespondencyjnych przemawiają liczne względy publiczne, administracyjne, ekonomiczne i skarbowe.

Mianowicie wymaga interes publiczny, aby wiadomości, przesyłane za pośrednictwem zakładów korespondencyjnych dochodziły w całym kraju szybko, tanio i pewnie do adresata, a zarazem, aby tajemnica listowa była zachowna. Wszystkim tym wymogom łatwiej i pewniej podołać mogą monopoliczne zakłady rządowe, obejmujące całe państwo, a przy pomocy związków międzynarodowych cały świat cywilizowany, posługujące się kolejami żelaznemi, lotnictwem i żeglugą parową, administrowane przez urzędników publicznych, niż przedsiębiorstwa prywatne, obliczone li na zysk, w systemie wolnej konkurencji i bez administracji jednolitej.

Dalej wymaga interes administracji państwowej wewnętrznej i zewnętrznej, aby państwo utrzymywało dla własnych celów zakłady korespondencyjne, jako jeden z niezbędnych środków w dzisiejszym systemie obrony kraju, politycznego zarządu, wymiaru sprawiedliwości i porozumiewania się władz publicznych ze sobą i z publicznością. Skoro więc państwo musiałoby owe zakłady utrzymywać we własnym swym interesie, przeto z natury rzeczy może i powinno oddać je zarazem na usługi ogółu i własnego skarbu.

Względy ekonomiczne sprzeciwiają się na tem polu usług publicznych rozstrzeleniu sił i kosztów między liczne przedsiębiorstwa ze sobą współzawodniczące. Wolna konkurencja bowiem powiększyłaby koszta utrzymania licznych współzawodniczących przedsiębiorstw, a w konsekwencji podrożyłaby cenę ich usług, czyli taryfę przewozowa. Nadto interes publiczny wymaga rozgałęzienia sieci korespondencyjnej w całym kraju, nawet w takich okolicach i miejscowościach, które dla rzadkiej ludności lub nierozwiniętych stosunków towarzyskich i ekonomicznych, narażają już z góry przedsiębiorstwo na straty. Prywatni przedsiębiorcy urządzaliby swe zakłady tylko tam, gdzie mogliby liczyć na zyski, zakłady zaś monopoliczne rządowe mogą nawet z uszczerbkiem dla skarbu zadośćuczynić owej potrzebie, straty w jednych okolicach poniesione, uzupełnić zyskami płynącymi z innych miejscowości.

Nakoniec względy skarbowe przeważają stanowczo na rzecz zakładów państwowych. Skoro bowiem takie zakłady niezbędne są dla celów administracyjnych, to należy ulżyć skarbowi i opodatkowanym obywatelom w kosztach ich urządzania i utrzymywania przez przysporzenie państwu przychodów ze strony publiczności bezpośrednio interesowanej. Rozgałęzienie sieci poczt, telegrafów i telefonów w całym kraju pozwala nadto połączyć z niemi inne zakłady, ważne dla dobra ogólnego, nie powiększając znacznie kosztów skarbowych. Za przykładem Anglji rozpowszechniły się już w wielu państwach pocztowe kasy oszczędności, z któremi połączono system wypłat czekowych, a w Anglji też państwowy zakład ubezpieczeń życiowych.

Wszystkie zakłady korespondencyjne, poczty, telegrafy i telefony, są w ciągłym związku ze sobą, wzajemnie się wyręczają

i uzupełniają, a okoliczność ta jest nowym, wymownym argumentem za ich centralizacją i jednolitą administracją. Wiadomość przesłana telegraficznie dochodzi adresata także za pośrednictwem poczty lub telefonu, pieniądze złożone w urzędzie telegraficznym wypłaca adresatowi kasa pocztowa. Głównem zadaniem tych zakładów jest przesyłanie wiadomości osobistych, handlowych, politycznych i innych zapomocą listów, dzienników i wogóle druków, depesz telegraficznych i komunikacji telefonicznej. Z tem zadaniem jednak łączą p o c z t y jeszcze pewne inne czynności transportowe, ważne dla ogółu, ale bez monopolicznego przymusu.

Z pośród dzisiejszych zakładów korespondencyjnych najdawniejszemi są poczty, sięgają bowiem czasów odległej starożytności. Telegrafy elektryczne powstały dopiero w pierwszej połowie XIX. stulecia, telefony zaś w najnowszych czasach. Po wojnie światowej nadzwyczaj szybko rozwinął się radiotelegraf, oddający dzisiaj nieocenione usługi komunikacji na dalekie odległości.

a) POCZTY PAŃSTWOWE.

W historycznym rozwoju poczt odróżnić można trzy wielkie okresy: wieki starożytne i średniowieczne, w których poczty były państwowym zakładem administracyjnym, wieki nowsze, w których zakłady te, tak państwowe, jak prywatne, stały się przystępnymi ogółowi, nakoniec czasy najnowsze, w których przeobraziły się w zakłady korespondencyjne rządowe, uposażone w monopol, i weszły w stałe związki międzynarodowe z takimiż zakładami całego świata.

Państwa starożytne i średniowieczne utrzymywały dla ułatwienia administracji publicznej posłańców pieszych i konnych, a już w Persji za Cyrusa zorganizowano regularną służbę konnych kurjerów, którzy z niesłychaną wówczas szybkością przywozili satrapom rozkazy królewskie, przy pomocy zmiany koni na oznaczonych stacjach. Do wielkiej doskonałości doszły podobne urządzenia pocztowe cesarzy rzymskich. Urządzenia te wyłącznie służyć miały celom wojskowym i administracyjnym, boć nawet słynne drogi rzymskie budowano wyłącznie dla celów wojskowych, nie ekonomicznych lub społecznych. Poczta rzymska, zorganizowana już przez Augusta, miała trojakie zadanie: korespondencje rządowe przewozili konni kurjerzy, urzędników

przewoziły konie w wozach pospiesznych, rzeczy zaś i materjały wojenne woły w wozach ciężarowych. Koszta utrzymywania stacji pocztowych i dostarczenia koni i wołów ponosiły okoliczne miejscowości. Osoby prywatne mogły tylko wyjątkowo za zezwoleniem namiestnika prowincji, później tylko samego cesarza, wedle specjalnych postanowień korzystać z poczty cesarskiej. Z upadkiem państwa rzymskiego znikła organizacja pocztowa, a nawet drogi rzymskie uległy zniszczeniu. W państwie frankońskiem spotykamy się znowu z instytucją kurjerów, których następnie utrzymywały dla siebie i młodzieży średniowieczne uniwersytety, dla celów handlowych i administracyjnych miasta, nakoniec poszczególni panujący.

Nowy okres w rozwoju poczty rozpoczyna się w XV. i XVI. wieku z założeniem poczty rządowej dla całego państwa przez Ludwika XI. we Francji edyktem z r 1464 i poczty międzynarodowej dla posiadłości dynastji Habsburgów przez Franciszka i Jana Taxisa, na mocy umowy z Karolem I. (V.) z roku 1516. Poczta Taxisów połączyła Brukselę z miastami Austrji, Włoch i Hiszpanji stałą komunikacją kurjerską i miała również charakter rządowy, chociaż urządzoną była kapitałem prywatnym owej rodziny. Poczty te służyły zrazu tylko urzędowym celom, niebawem jednak pod naciskiem nowych stosunków i potrzeb społecznych uczyniono je dostępnemi dla użytku publicznego. Odkrycie Ameryki i drogi morskiej do Indji, wynalazek sztuki drukarskiej, odrodzenie literatury klasycznej i żywy ruch umysłowy, nakoniec reformacja, wszystkie te czynniki wpłynęły potężnie na ogólny ruch ekonomiczny i społeczny, dla którego starczyć nie mogły komunikacje dotychczasowe. Jakoż począwszy już od r. 1480 oddano we Francji pocztę rządową także na usługi ogółu za odpowiedniem wynagrodzeniem, najpierw dla przewozu osób, później dla korespondencji i książek. Tak samo poczta Taxisa była już od r. 1519 przystępną dla publiczności. Ze wzrostem władzy panujących terytorjalnych w Niemczech powstały odrębne poczty rządowe w poszczególnych krajach. W Anglji początki poczty rządowej sięgają czasów Edwarda IV. u schyłku XV. wieku. W Polsce istniała również od dawna instytucja wysłańców królewskich, na których utrzymanie płacono później, zamiast podwód w naturze, podatek zwany p o d-

wodnem. W r. 1620 uchwalono w Polsce poczty publiczne, a po zaprowadzeniu ich w r. 1647 przeznaczono dochód z nich na rzecz skarbu królewskiego.

Od czasu dopuszczenia publiczności do korzystania z zakładów pocztowych za odpowiedniem wynagrodzeniem przybierają poczty rządowe cechę przedsiębiorstwa skarbowego, regale, przynoszącego dochód skarbowi. Odtąd też powstaje usiłowanie wykluczenia na tem polu wszelkiej konkurencji prywatnej celem zwiększenia przychodów rządowych; w czasie ustalenia absolutnej władzy panujących wchodzi w życie monopol poczt rządowych dla pewnych czynności przewozowych, mianowicie dla przewozu listów, pieniędzy i pewnych innych przedmiotów, w niektórych zaś krajach niemieckich, n. p. w Prusiech, nawet dla przewozu podróżnych. W XVII. i XVIII. wieku poczty są przeważnie zakładami skarbowymi, nowem źródłem dochodów skarbowych, nieraz z uszczerbkiem dla interesów ogółu.

Nakoniec w XIX. i XX. stuleciu doczekały się zakłady pocztowe nowego rozwoju. Koleje żelazne i żegluga parowa ograniczyły z jednej strony ich czynności, mianowicie w zakresie przewozu osób i rzeczy, z drugiej strony zaś ułatwiły im ich właściwe zadania, wyręczając je w przewozie listów, pakietów, pieniędzy i kosztowności pomiędzy oddalonemi miejscowościami i dokonując tych czynności z większą od nich szybkością, regularnością i punktualnością, a bez kosztów skarbowych. W tym celu bowiem państwa nałożyły w ustawach lub koncesjach kolejowych na zarządy kolejowe odpowiednie zobowiązania i warunki. Monopol pocztowy ścieśnił się stopniowo i ogranicza się dzisiaj w przeważnej liczbie państw do listów, zazwyczaj też pism perjodycznych. Pod tym względem zachodzą pomiędzy ustawami rozmaitych państw w szczegółach znaczne różnice. W Austrji rozciąga się monopol rządowej poczty tylko do listów zamkniętych (też pieniężnych) i pism perjodycznych przesyłanych pomiędzy miejscowościami, mającemi bezpośrednie lub pośrednie połączenie pocztowe. Nie odnosi się zaś monopol do przewozu druków, dokumentów, pieniędzy i kosztowności, książek i wszelkich towarów, nawet do pism perjodycznych, przesyłanych jako towary w pakach, niemniej do wszelkich korespondencji otwartych. Poczty zatem

spełniają jedne czynności na mocy monopolu, inne w wolnej konkurencji z prywatnymi zakładami komunikacyjnymi.

Drugim faktem epokowym w rozwoju nowożytnej poczty było porzucenie przez państwo jednostronnego stanowiska fiskalnego i uproszczenie manipulacji za pomocą jednolitego porta listowego. W interesie skarbowym ustanawiano dawniej taryfę przewozu listów, czyli porta listowego, na podstawie obliczenia rzeczywistych kosztów manipulacji, przewozu i doręczenia listów. W obliczeniu kosztów przewozu przyjęto za podstawę także odległość, podzieloną na pewne rejony, tak iż listy do dalszych wysyłane okolic, a już zgoła do innych krajów, podlegały zbyt wysokim opłatom. Wysoka taryfa ograniczała obieg listów i wiadomości, i nie dała się pogodzić z potężnym rozwojem ekonomicznym i umysłowym, a zarazem demokratycznym duchem nowego stulecia. Zgodnie z potrzebami i ideami nowożytnego społeczeństwa musiały poczty przeobrazić się w zakłady dobra publicznego, a drogę ku temu celowi utorowały słynne reformy skarbowe i techniczne Rowlanda Hilla w Anglji, przyjęte następnie w całym świecie cywilizowanym. Hill wykazał już w r. 1837 znaczenie poczty dla życia umysłowego, moralnego i religijnego, a zarazem szkodliwy wpływ wysokich taryf na frekwencję listów; żądał zatem ujednostajnienia i stanowczego obniżenia taryfy do wysokości jednego pensa od listów do pół uncji wagi, i to bez względu na oddalenie w całem państwie, a zarazem żądał uproszczenia manipulacji przez wprowadzenie marek listowych. Jednolite porto dla całego kraju uzasadnił tem, że pocztowe wozy muszą bez względu na ilość listów odbywać regularnie przepisaną drogę, koszta zatem przewozu nie zmieniają się znacznie z powodu odległości przesyłki. Dla skarbu Hill nie widział niebezpieczeństwa z takiej reformy, albowiem spodziewany wzrost frekwencji listów miał uzupełnić ubytek w dotychczasowych przychodach. Pod naciskiem żądań narodu dostał się Hill w r. 1839 do steru poczt angielskich i przeprowadził swą reformę w r. 1840, za przykładem Anglii zaś poszła w r. 1847 Francja, w r. 1861 Austrja, w r. 1868 północny związek niemiecki, nakoniec w r. 1878 międzynarodowy związek pocztowy, zawiązany w r. 1874 w Bernie.

Równocześnie uchylił Hill wolność wielu osób prywatnych od porta listowego, a zarazem liczne nadużycia z nią połączone. Przywileje osobiste i stanowe nietylko szkodziły interesom skarbu, ale nie dały się też pogodzić z zasadami państwa nowożytnego. Także pod tym względem naśladowały Anglję inne państwa europejskie. Odtąd służy wolność od porta listowego zazwyczaj tylko osobie monarchy i członkom domu panującego, korespondencji władz wojskowych i cywilnych, gminom w poruczonym zakresie działania, pewnym zakładom i korporacjom publicznym.

Na reformie Hilla opiera się dzisiejszy stan i rozwój poczt rządowych. Wyszła ona przedewszystkiem na korzyść społeczeństwa i cywilizacji, zbliżyła do siebie kraje i ludy na polu umysłowem, ekonomicznem i politycznem i stała się podwaliną pocztowego związku międzynarodowego, który obejmuje dzisiaj cały świat cywilizowany. Międzynarodowa organizacja poczty jest zarazem wyrazem powszechnego uznania tej instytucji jako zakładu publicznego dobra, wobec którego interes skarbowy rządów zeszedł na drugorzędne stanowisko. Nadzieje Hilla pod względem dochodów skarbowych nie ziściły się zrazu, pomimo szybkiego wzrostu liczby listów i przesyłek pocztowych. Bezpłatna pomoc jednak coraz szerszej sieci kolei żelaznych, tudzież wzrost ludności i ogólny postęp ekonomiczny, społeczny i umysłowy, wypełniły z czasem ubytek tak, że dzisiaj W. Brytanja wykazuje w całym świecie najwyższy czysty dochód z swych zakładów pocztowych, obok niej zaś także liczne państwa europejskie mają z nich stałe zyski. W krajach azjatyckich i afrykańskich wykazują poczty dotychczas z małymi wyjątkami stałe niedobory, tam więc nie mogą one uchodzić za źródło dochodów skarbowych. W ogólności im gęstszą jest ludność kraju, im wyżej ona stoi pod względem cywilizacji i dobrobytu, tem są większe przychody skarbowe poczt w dzisiejszej ich organizacji. Interes skarbowy jest tu identyczny z ogolnym interesem społecznym i cywilizacyjnym.

Ze stanowiska skarbowego ważne są przy dzisiejszej organizacji poczty dwa szczególnie pytania: czy i o ile monopol poczty ma być rozszerzony, tudzież o ile względy skarbowe dopuścić mogą dalszego obniżenia taryfy pocztowej?

Najpierw co do monopolu pocztowego jest dzisiaj niewątpliwem, że poczty rządowe przez swe rozgałęzienie w całym kraju

i związki międzynarodowe, przez jednolite porto, przez oparcie się na kolejach żelaznych, lotnictwie i żegludze parowej, przez administrację, podlegającą ścisłej kontroli rządowej, czynią o wiele łatwiej i skuteczniej zadość ogólnym wymogom rozległości, szybkości, pewności i taniości komunikacji, tudzież większą dają rękojmię zachowania tajemnicy listowej, niźli przedsiębiorstwa prywatne, spekulujące na zyski. Wszystkie te względy, w związku z interesem skarbowym państwa, uzasadniają dzisiejszy monopol poczt w zakresie przewozu listów zamkniętych, a nawet druków, zwłaszcza tyle ważnych dzisiaj dzienników politycznych. Poczty służą obiegowi i interesom ogółu także za pomocą innych czynności: one przewożą także pieniądze i kosztowności, próbki, książki, dokumenty wartościowe, przesyłki ruchomości i towarów; w okolicach oddalonych od kolei żelaznych istnieją dotychczas poczty osobowe dla przewozu podróżnych; nakoniec w nowszych czasach pełnią kasy pocztowe także zadania kas oszczędności i banków depozytowych, tudzież pośredniczą w ściąganiu prywatnych pretensji pieniężnych zapomocą nakazów pocztowych, przez doręczenie prywatnych rachunków, weksli i innych dokumentów i podjęcie należnej sumy. Wszystkie te czynności mają dla ogółu doniosłe znaczenie. Pieniądze i kosztowności każdy chętniej powierzy urzędom państwowym, niż przedsiębiorcy prywatnemu, próbki towarów oszczędzają społeczeństwu kosztów pośrednictwa i wymagają jak najniższej taryfy przewozowej, podobnież przewóz innych przedmiotów jest bezpieczniejszy, łatwiejszy i tańszy, dzięki zakładom pocztowym. Pomimo to zasada wolnej konkurencji, możliwość wielu kolizji i niedogodności, sprzeciwiają się rozszerzeniu monopolu poczty na owe inne czynności i przedmioty. Przypuścić bowiem należy i stwierdza to doświadczenie, że każdy interesowany, dla własnej korzyści, odda pierwszeństwo raczej poczcie rządowej, niż zakładom prywatnym. Faktycznie też mimo wolnej konkurencji na innych polach przewozu poczty dzisiejsze są także zakładami transportowymi. Wogóle doszły poczty rządowe do takiego stopnia rozwoju, że zyskały stanowczą przewagę nad konkurencją prywatną i obawiać się jej nie potrzebują. Interes skarbu zatem dostatecznie jest zabezpieczony monopolem przewozu listów i pism perjodycznych.

Co do dalszego obniżenia taryf pocztowych zauważyć musimy, że wszelkie dalsze ułatwienia, mimo dokonanej radykalnej reformy, są tu w interesie ogólnym uzasadnione i pożądane, byle nie narażały zbytecznie interesów skarbu. Wielkiem ułatwieniem było zaprowadzenie w Austrji i Niemczech w r. 1867 otwartych kart korespondencyjnych po zniżonej cenie. Ułatwienia podobne nie tylko nie szkodzą skarbowi, lecz przeciwnie przynoszą mu korzyść przez zwiększenie obiegu pocztowego. Natomiast na niekorzyść skarbu zbyt daleko w reformach posuwać się nie należy, albowiem byłoby nieracjonalnem i niesprawiedliwem, przenosić koszta dalszych ulg taryfowych na ogół opodatkowanych obywateli, skoro organizacja i taryfy dzisiejsze zadość czynią istotnym potrzebom i interesom społeczeństwa.

Poczty dzisiejsze służą społeczeństwu i skarbowi zarazem jako Kasy oszczędności, gromadzące nawet najdrobniejsze wkładki warstw niezamożnych gwoli fruktyfikacji, tudzież jako banki depozytowe, żyrowe i czekowe.

Polska od r. 1919 należy do międzynarodowego związku pocztowego i brała już udział w obradach kongresu w Nicei w roku 1922 i w Stockholmie w r. 1924. Na mocy ustawy z 3 czerwca 1924 poz. 584 Dz. U. państwo ma wyłączne prawo zakładania, utrzymywania i eksploatacji urządzeń pocztowych, telegraficznych i telefonicznych. Prawo wyłączności państwowej co do poczty obejmuje przyjmowanie, przesyłanie i doręczanie listów i kartek pocztowych oraz czasopism i wydawnictw, wychodzących przynajmniej 12 razy w roku. W obrębie tej samej miejscowości dozwolone jest wysyłanie listów przez umyślnych posłańców. Na rok 1925 preliminowano ogólny dochód gener. dyrekcji poczt i telegrafów w kwocie 103½ miljona, wydatki 89 miljonów, dochód czysty 14.5 milj. złotych.

b) TELEGRAFY I TELEFONY PAŃSTWOWE.

Wszystkie względy publiczne, ekonomiczne i skarbowe, jakie uzasadniają dzisiejsze regale poczty rządowej, przemawiają również za monopolicznymi telegrafami rządowymi. Albowiem tylko jednolita administracja telegrafów w rękach rządowych daje społeczeństwu rękojmię rozgałęzienia sieci telegraficznej po całym kraju, zachowania tajemnicy, tak łatwej do zdra-

dzenia przy depeszach nieszyfrowanych, i taryfy wedle możności najtańszej; wolna konkurencja na tem polu zwiększyłaby ogólne koszta budowy i zarządu, a tem samem nie doprowadziłaby do taryfy tak niskiej, a już zgoła jednolitej w całem państwie bez różnicy odległości; interes administracyjny państwa nakoniec zniewala je do budowy i utrzymywania zakładów telegraficznych dla własnych celów, słuszna więc, aby ogół był dopuszczony do dobrowolnego udziału w kosztach skarbowych w zamian za korzyści, jakie ma bezpośrednio z tej nowożytnej instytucji.

Już więc ogólne względy sprzyjają zasadniczo telegrafom rządowym; w związku z nimi jest ścisła łączność tych zakładów z pocztami rządowemi, która pozwala obie te instytucje połączyć w administrację jednolitą i obniżyć ogólne koszta przez wzajemne zużytkowanie organów i sił administracyjnych. Dzięki administracji państwowej można było także rozległą sieć telegraficzną kolei żelaznych oddać na usługi publiczności na równych warunkach z telegrafami rządowymi, nakoniec wcześnie już zorganizować jednolitą komunikację międzynarodową za pomocą traktatów państwowych i powszechnego związku telegraficznego, zawartego w roku 1865 w Bernie szwajcarskiem.

Telegraficzne zakłady korespondencyjne powstały pierwotnie, począwszy od r. 1840, przy kolejach żelaznych, dla których stały się niebawem niezbędnym środkiem administracyjnym. Dla użytku publicznego zbudowały w r. 1844 przedsiębiorstwa prywatne pierwsze linje telegraficzne w Anglji i Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. Państwa stałego lądu Europy uznały je już w połowie ubiegłego wieku za monopol rządowy, mianowicie Austrja i Prusy w r. 1849, Francja w r. 1851, za niemi inne, nakoniec za tym przykładem poszła w r. 1868 Anglja i wykupiła istniejące linje telegraficzne na rzecz skarbu. Tylko w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej pozostały telegrafy w rękach przedsiębiorców prywatnych.

Z pod monopolu rządowego wyjęte są z natury rzeczy telegrafy k o l e j o w e, o ile koleje żelazne nie są rządowemi, tudzież telegrafy p o d m o r s k i e z natury praw międzynarodowych i z powodu zbyt wielkiego ryzyka, jakieby ponosić musiało państwo. Dawniej przemawiano też za dopuszczeniem prywatnych

telegrafów lokalnych, które jednakowoż wobec rozwoju telefonów okazują się zbędnymi.

Z powstaniem linji telefonowych przeprowadzają państwa europejskie także upaństwowienie telefonów, łączących oddalone miejscowości, tudzież lokalnych w miastach większych. Za „regalem“ telefonów przemawiają te same względy, które poznaliśmy przy telegrafach, zwłaszcza, że zarząd telefonów powinien być ile możności jednolitym z innymi zakładami korespondencyjnymi. W miejscowościach jednak, w których rząd nie zakłada własnych telefonów, powinny być dozwolone prywatne telefony lokalne.

W Polsce wedle ustawy z r. 1924 prawo wyłączności państwowej co do telegrafu i telefonu obejmuje zakładanie, utrzymywanie i eksploatację wszelkich urządzeń elektrycznych, służących do wysyłania, odbierania i przejmowania wiadomości na odległość w kraju i w stosunkach z zagranicą. Przez telegraf i telefon rozumie się także radjotelegraf i radjotelefon. Upoważniony do posiadania prywatnej stacji radjotelegraficznej lub radiotelefonicznej obowiązany jest do zachowania w tajemnicy wiadomości przejętych, a nie przeznaczonych dla niego. Bez koncesji wolno zakładać i utrzymywać w ruchu drutowe urządzenia telegraficzne i telefoniczne w obrębie własnego gospodarstwa rolnego i własnej realności oraz okrętom dla wewnętrznego porozumiewania się.

Ze stanowiska skarbowego należy uważać telegrafy i telefony za przedsiębiorstwa, zmonopolizowane w ręku państwa w interesie publicznym, a nie w interesie skarbowym. Dlatego jednostronna tendencja fiskalna nie byłaby w zarządzie państwowym usprawiedliwioną i wszelkie reformy i ulgi, o ile zbytecznie interesów skarbowych nie nadwerężają, są tu w ogólnym interesie uzasadnione. Wszelako w swych reformach i ulgach taryfowych państwo nie powinno lekceważyć także interesów skarbowych, przeciwnie starać się powinno usilnie przynajmniej o pokrycie wszelkich kosztów zarządu z wynagrodzenia za usługi swych zakładów. Telegrafy bowiem i telefony służą bezpośrednio tylko pewnym klasom i zawodom, a w drobnej części ogółowi. Wedle obliczeń w krajach zachodnich telegramy w sprawach handlowych i giełdowych przedstawiają ogółem 60% do 70%, w sprawach publicznych około 12%, dziennikarskie 8%, fa-

milijne około 15% depesz w telegraficznym obiegu. Słusznie więc wymagać można od tych zawodów i jednostek, które korzystają z zakładów rządowych, aby łożyły na utrzymanie owych zakładów bez ofiar ze strony ogółu opodatkowanych. Wystarczy atoli, jeśli państwo do kosztów telegrafów nie będzie potrzebowało z ogólnych swych funduszów dokładać, gdyż już w takim razie będzie miało z przychodów zarządu telegraficznego faktycznie przewyżkę na pokrycie własnych telegramów bezpłatnych dla celów administracyjnych.

Wyniki finansowe osobnych zarządów telegraficznych były przeważnie niepomyślne. Od czasu połączenia telegrafów z administracją pocztową odnoszą się bilanse skarbowe większej liczby państw europejskich do wszystkich zakładów korespondencyjnych łącznie. Z ogólnym rozwojem ekonomicznym i cywilizacyjnym liczyć można na trwały wzrost przychodów z tej gałęzi majątku skarbowego.

B. ZAKŁADY PRZEWOZOWE.

W odróżnieniu od zakładów korespondencyjnych nazywamy zakładami p r z e w o z o w y m i wszelkie inne zakłady, powołane do przewozu osób i rzeczy. Wśród tych zakładów mają dla skarbowości państwowej doniosłe znaczenie k o l e j e ż e l a z n e, dla krajowej koleje l o k a l n e, dla gminnej t r a m w a j e. W niektórych krajach utrzymuje państwo też żeglugę parową i lotniczą, gminy zaś lokalne przedsiębiorstwa przewozowe. Wszystkie te zakłady, nie wyłączając kolei żelaznych, o ile pozostają w zarządzie skarbowym, nie tworzą dotychczas formalnie monopolu państwowego, nie należą więc do rzędu t. zw. „regaljów", lecz w zasadzie współzawodniczą z przedsiębiorstwami prywatnemi. W nowszych czasach wystąpiło w krajach europejskich na jaw dążenie do upaństwowienia całej sieci kolei żelaznych i uchylenia lub ograniczenia na tem polu konkurencji prywatnej. Wskutek tego nabierają koleje żelazne w systemie majątkowych źródeł przychodów skarbowych górującego znaczenia, jako najważniejsza część składowa skarbowego majątku, nauka skarbowa zaś musi odpowiedzieć na pytanie, jakie stanowisko przychody kolei żelaznych zajmują i zająć powinny w dzisiejszym systemie skarbowym.

a) KOLEJE ŻELAZNE PAŃSTWOWE CZY PRYWATNE.

W czasie powstania kolei żelaznych pozostawiono zakładanie i zarząd kolei żelaznych przedsiębiorcom prywatnym, zgodnie z panującym systemem ekonomicznym wolnej konkurencji. Przedsiębiorczość prywatna spełniła w dziedzinie tych nowożytnych zakładów transportowych w ogólności świetnie swoje zadanie. Od r. 1840, w którym sieć kolei żelaznych na całej ziemi wynosiła około 8000 kilometrów długości, do naszych czasów, w których sieć ta wynosi przeszło miljon kilometrów, nastąpił dzięki inicjatywie i kapitałom prywatnym zupełny przewrót w ustroju komunikacji światowych i lokalnych, a w konsekwencji też na całem polu gospodarstwa społecznego, strategji i administracji. Mimo więc wszelkie ujemne strony systemu prywatnych kolei żelaznych, jakie z biegiem lat i wzrostem doświadczenia wyszły wszędzie na jaw, przyznać się godzi, że wolna konkurencja i system kolei prywatnych wyprzedziły tu z korzyścią dla powszechnego rozwoju komunikacji system kolei skarbowych.

Od początku nie zapoznawano także ogólnego znaczenia kolei żelaznych dla społeczeństwa i państwa, i uważano je zasadniczo za zakłady publiczne. W Anglji sądzono jednak, że tylko tory kolejowe, podobnie jak drogi, powinny pozostać własnością publiczną, natomiast używanie ich może służyć przedsiębiorcom prywatnym w wolnej konkurencji. W Belgji już w r. 1834 przyjęto system kolei rządowych i dopiero w r. 1844 dopuszczono także budowę kolei prywatnych. W Austrji oświadczył rząd już w roku 1841, że koleje żelazne sam budować będzie, a to w interesie ogólnego obiegu i w celach państwowych.

Jakoż w r. 1854 przeszło dwie trzecie części całej sieci kolejowej w Austrji było w rękach rządowych i dopiero od roku 1854 do 1859 wyprzedano koleje z powodu kłopotów skarbowych. W ogólności wypadki polityczne i ciągłe niedobory skarbowe ubezwładniały w owych latach działalność rządów na tem polu, już dlatego więc koleje przejść musiały w ręce akcyjnych spółek kolejowych. Ze wzrostem doświadczenia, z konsolidacją finansów państwowych i rozgałęzieniem kredytu publicznego, podjęto w drugiej połowie XIX. wieku na nowo dążenie do systemu kolei skarbowych, i to monopolicznych, a pobudkę dla nowej polityki

kolejowej dały głównie doświadczenia wojenne w wojnie francusko-pruskiej. Dzisiaj wszystkie państwa europejskie, z wyjątkiem Anglji, dążą do systemu kolei państwowych, a niektóre z nich, jak państwo niemieckie. Włochy, Rosja, Belgja, Austrja, Węgry, Polska, Czechosłowacja, Rumunja, kraje bałkańskie, mają już obecnie przeważnie koleje państwowe, lub w zarządzie państwa.

Za systemem państwowych kolei żelaznych przemawiają nietylko względy ekonomiczne-społeczne, ale i strategiczne, administracyjne, a nawet skarbowe.

Pod względem ekonomiczno-społecznym mają koleje skarbowe tę słabą stronę, że ścieśniają obszar przedsiębiorczości prywatnej i wolnej konkurencji. W krajach jednak europejskich przedsiębiorczość prywatna spełniła już w dziedzinie komunikacji kolejowej główne swe zadanie. Zasada wolnej konkurencji nie może być na tem polu w całej pełni urzeczywistnioną, ponieważ sieć kolejowa musi być wypływem pewnego planu i istotnych potrzeb społeczeństwa, przesadna zaś konkurencja podrożyłaby ogólne koszta komunikacyjne. Zresztą doświadczenie uczy, że koleje prywatne mają zawsze monopol faktyczny i dla własnej korzyści łączą się z sobą i zawierają kartele. Za kolejami rządowemi zaś przemawia niezmierny wpływ kolei i polityki taryfowej na całe gospodarstwo społeczne. tudzież nadużycia przedsiębiorców prywatnych przy zakładaniu i zarządzie kolej żelaznych. Polityka taryfowa kolei, niemniej racjonalny układ sieci kolejowej, decydują o jej wpływie na ruch osób i przesiedlanie się, na obrót towarów, w konsekwencji zaś na wysokość i regulację cen i płacy, na rozwój i kierunki produkcji i konsumcji, na terytorjalny i lokalny podział pracy. Taż sama polityka taryfowa jest w ścisłym związku z polityką handlowo-cłową państwa, jako jej niezbędne dopełnienie. Wpływ państwa na taryfy kolei prywatnych nie może sięgać tak daleko, iżby układ i wysokość taryf wyłącznie do potrzeb i interesów społecznych mogły być zastosowane. Tylko koleje rządowe mogą pod tym względem w całej pełni uczynić zadość interesom ogółu. Nadto koleje rządowe mogą być budowane i zarządzane lepiej i taniej, niżli koleje prywatne, budowane często w interesie spekulantów założycieli w sposób marnotrawny.

Bezpośrednio dla państwa są koleje żelazne niezmiernie ważne najpierw pod względem wojskowym. One bowiem są koniecznem uzupełnieniem całego dzisiejszego systemu obrony kraju; tylko przy pomocy gęstej sieci kolejowej możliwą jest szybka mobilizacja olbrzymich armji z najodleglejszych okolic państwa, niemniej ich zaprowiantowanie, przerzucanie całych korpusów wraz z taborem wojennym z jednej miejscowości na inną, natychmiastowa gotowość armji do boju, i t. p. Doniosłe znaczenie kolei żelaznych dla wojskowych operacji taktycznych i strategicznych okazało się już w wojnie włoskiej z roku 1859, następnie w wojnie domowej amerykańskiej z r. 1865 i w wojnie austrjacko-pruskiej z r. 1866, a wyzyskanie tych doświadczeń przez Prusy przyczyniło się w wysokim stopniu do zwycięskiego dla nich wyniku wojny z Francją i do wielu zwycięstw niemieckich w ciągu wielkiej wojny światowej. Japonja po doświadczeniach wojny z Rosją zaraz po wojnie przeszła do systemu kolei państwowych. Nawet w czasie „zbrojnego“ pokoju są koleje żelazne niezbędne dla regularnego wyżywienia armji stałych. Państwo zatem już w żywotnym interesie obrony swego bytu starać się musi o budowę własnych lub popierać budowę prywatnych kolei żelaznych. Zwyczajnym sposobem owego poparcia ze strony państwa była gwarancja minimalnego dochodu czy to od kapitału akcyjnego, czy też od długości sieci kolejowej, niekiedy też udział państwa w zebraniu kapitału zakładowego, słowem ofiary finansowe państwa na rzecz kolei prywatnych, budowanych i zarządzanych często niedbale i marnotrawnie. Względy strategiczne przeważyły też w dzisiejszej polityce kolejowej na rzecz kolei państwowych.

Z wojskowymi względami łączą się względy polityczne. Koleje żelazne ułatwiają polityczną centralizację, przeprowadzenie systemu reprezentacyjnego i administrację rozległych krajów, w skład jednego organizmu politycznego wchodzących. Nadto przedstawiają koleje, uposażone w ogromne kapitały i tysiączne zastępy urzędników i sług, zbyt wielką potęgę społeczną i polityczna, która w rękach prywatnych może się stać niebezpieczną dla interesów państwowych.

Nakoniec względy skarbowe zasadniczo nie sprzeciwiają się kolejom rządowym. Wprawdzie wiele linji kolejowych mniej ważnych pod względem ekonomiczno-społecznym nie przynosi

zysków, a często wykazuje nawet stałe i znaczne niedobory, ale za to inne linje korzystniejsze dostarczają spółkom prywatnym znacznych dochodów. W systemie kolei państwowych mogą być niedobory pokrywane zyskami innych linji, bez uszczerbku dla skarbu, podobnie jak w systemie rządowych poczt, telegrafów i telefonów. Dotyczy to szczególnie takich państw, które z tytułu gwarancji dochodów minimalnych ponosić muszą z własnych funduszów ciężar niedoborów linji gorszych, a nie mają udziału w zyskach linji korzystniejszych. Nadto przychody kolei żelaznych rosną z natury rzeczy ze wzrostem ludności i ogólnym rozwojem ekonomiczno-społecznym, całkiem niezależnie od usiłowań przedsiębiorstwa. Słuszna więc, aby w takiej „rencie“ kolejowej uczestniczył raczej ogół opodatkowanych obywateli, niż grono kapitalistów akcjonarjuszów.

Wszystkie powyższe względy przeważają na rzecz systemu kolei państwowych. W systemie takich kolei państwo może przeprowadzać budowę sieci kolejowej systematycznie na podstawie z góry ułożonego planu, z uwzględnieniem wszelkich interesów własnych i społecznych. Państwo może wówczas prowadzić racjonalną i jednolitą politykę taryfową i cłową, może też oszczędzić przy budowie wiele niepotrzebnych kosztów i prowizji, a zarząd zorganizować w sposób jednolity i gospodarny. Nie wynika ztąd atoli, iżby koleje żelazne musiały być wyłącznie państwowemi.

Koleje państwowe bowiem mają nietylko zalety wyżej przedstawione, ale także strony ujemne. Wpływ sfer interesowanych na parlament i rząd może być zbyt silnym i może osiągać zbyt wielkie ulgi taryfowe na niekorzyść skarbu państwowego. Administracja kolei państwowych zazwyczaj jest kosztowniejszą i mniej przedsiębiorczą, personal urzędniczy i robotniczy liczniejszy i mniej sprawny, nacisk warstw urzędniczych i robotniczych na system płacy dziennej zamiast akordowej silniejszy i skuteczniejszy niż w przedsiębiorstwach prywatnych, co się odbija niekorzystnie na taryfach i na dochodach kolejowych. Z tych przyczyn próbowano w niektórych państwach systemu d z i e r ż a w y kolei państwowych, który jest niebezpieczny dla skarbu, albowiem dzierżawcy nie troszczą się o konserwację kapitału kolejowego, złożonego w budynkach, taborze kolejowym i maszynach. W Niemczech po wojnie światowej przychody kolei żelaznych

tak znacznie spadły, że mocarstwa zachodnie zażądały w t. zw. planie Davesa oddania eksploatacji kolei państwowych w ręce prywatnego przedsiębiorstwa akcyjnego, które też na mocy ustawy Rzeszy niemieckiej z 30 sierpnia 1924 objęło zarząd kolei do 31 grudnia 1964 i otrzymało prawo budowy nowych linji kolejowych na obszarze państwa.

Obok sieci kolei państwowych bowiem może w sferze interesów mniejszych terytorjów autonomicznych powstać sieć lokalnych kolei gospodarczych i tramwajów miejskich, których zarząd z natury rzeczy pozostawać powinien w ręku ciał samorządowych, krajow, powiatów i gmin. Lokalne koleje gospodarcze mają w pierwszym rzędzie na celu interes gospodarczy danego kraju i powiatu, wedle tego interesu więc winna być sieć ich ułożoną, zarząd i taryty uregulowane. Skoro zaś nad interesami gospodarczymi w ciaśniejszym obrębie czuwać ma samorząd, przeto jest on też powołany do budowy i zarządu zakładów komunikacyjnych. Tramwaje miejskie mają nietylko ułatwiać komunikację handlową i towarzyską wśród mieszkańców, ale zarazem zmniejszają skupienie ludności i rentę domową w miastach. Są one dla miast i kraju ważnym czynnikiem społecznym, a gminie przysporzyć mogą znacznych dochodów.

Nabycie istniejących już prywatnych kolei żelaznych przez państwo nastąpić może w ogólności w czworaki sposób:

1. Przez zgaśnięcie koncesji kolejowych. W niektórych krajach udziela się koncesję kolejową tylko na pewien okres czasu, n. p. w Austrji na lat 90, we Francji na lat 99 z tem zastrzeżeniem, że po upływie oznaczonego terminu staje się kolej, lub przynajmniej jej nieruchomości (w Austrji), własnością państwa. Również zgasnąć może koncesja na podstawie ogólnych przepisów prawnych, n. p. w razie konkursu przedsiębiorstwa kolejowego, albo za karę wedle postanowień koncesji wskutek nadużyć;

2. przez wykupno kolei na rzecz państwa, bądź w drodze układu dobrowolnego, bądź na podstawie warunków koncesji. W tym wypadku państwo może przyjąć na siebie wszelkie długi spółki kolejowej, akcje zaś zamienić na obligacje kolejowe wedle umówionej stopy procentowej i w ten sposób nabyć kolej prywatną bez wkładów własnego kapitału pieniężnego;

3. przez wywłaszczenie kolei prywatnej w interesie publicznym. Wywłaszczenie takie musiałoby być orzeczone w ustawie państwowej i mogłoby się odnosić bądź do pewnej specjalnie ważnej linji kolejowej, bądź do całej sieci kolei prywatnych. W takim razie wszelkie długi kolei prywatnych przechodzą na państwo, akcjonarjusze zaś otrzymać winni zupełne wynagrodzenie w gotówce lub w obligacjach;

4. nakoniec państwo może koleje prywatne objąć w własny zarząd i prowadzić go, aż do wykupna kolei, na rachunek przedsiębiorstwa prywatnego. Niektóre państwa, jak Francja, Szwecja, Danja, Indje Wschodnie, Chile, mają mięszany system kolei państwowych i kolei prywatnych. Powszechnie koleje prywatne okazują się bardziej rentownemi od kolei państwowych. Dlatego nie można także temu systemowi odmówić pewnego uzasadnienia.

b) FINANSE KOLEI PAŃSTWOWYCH.

Budowa kolei państwowych wymaga znacznych kapitałów zakładowych. Ogólny kapitał zakładowy kolei w świecie wynosi obecnie około 300 miljardów złotych. Kapitał zakładowy kolei w samych Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej wynosił w r. 1921 ogółem 20.248 miljonów dolarów. W systemie kolei państwowych więc nie jest obojętnem pytanie, czy koleje państwowe mają być źródłem dochodów dla państwa poza pokryciem kosztów ruchu kolejowego. Na pytanie to musimy odpowiedzieć twierdząco Wprawdzie państwo buduje i obejmuje w swoje ręce koleje nie dla celów finansowych, lecz dla celów wojskowych, gospodarczych i administracyjnych, jednakowoż byłoby niesłusznem ciężar budowy kolei i oprocentowania kapitału zakładowego przerzucać na wszystkich opodatkowanych, a zwalniać od udziału w tych kosztach tych, którzy z przedsiębiorstwa bezpośrednio korzystają. Byłoby to zarazem niezmiernie szkodliwem dla rozwoju sieci kolejowej, ponieważ państwo tylko wtedy zdobyć może większy kapitał na budowę lub wykupno kolei, jeżeli liczyć może na pokrycie z dochodów kolei w całości lub przynajmniej częściowo oprocentowania potrzebnego kapitału. Doświadczenie zresztą uczy, że przed wojną światową państwa czerpały dochody z kolei państwowych ponad pokrycie kosztów eksploata-

cji: Prusy otrzymywały z swoich kolei 7% dochodu czystego, gdy stopa procentowa od długów państwowych wynosiła 3½%, Belgja i Francja miały około 4% dochodu, Austrja około 3% pomimo, że wszystkie te państwa w swej polityce taryfowej starały się uwzględnić interesy krajowej produkcji i eksportu.

Po wojnie światowej wskutek osłabienia gospodarczego Europy stosunki finansowe kolei powszechnie się pogorszyły. Przyczyniła się do tego także polityka taryfowa, uwzględniająca w wyższym stopniu potrzeby gospodarcze krajów, niż przed wojną. Nawet w państwach utrzymujących system kolei prywatnych, w Ameryce Północnej i w W. Brytanji zastrzeżono państwu wpływ na taryfy i przymusowo podzielono prywatne linje kolejowe na grupy, aby ujednostajnić kierunki przewozu i zapobiec samolubnej polityce przedsiębiorstw. W tym samym duchu ustalono politykę taryfową we Francji (ustawą z 29 października 1921), w Belgji i Holandji. Celem podniesienia dochodów kolei państwowych państwa zorganizowały powszechnie osobne przedsiębiorstwa kolejowe na zasadach kupieckich przy równoczesnem uwzględnieniu interesów ogólnych gospodarczych. W Niemczech, jak wyżej wspomnieliśmy, osobne towarzystwo akcyjne objęło eksploatację kolei, ktorych kapitał oszacowano w sumie 26 miljardów marek złotych. Akcje zakładowe w wysokości 13 miljardów wystawione są na imię Rzeszy i poszczególnych krajów niemieckich, akcje w sumie 2 miljardów będą akcjami urpzywilejowanemi towarzystwa, 11 miljardów zaś przeznaczono na spłatę kapitału odszkodowań. We Francji i Belgji dochody kolei państwowych jeszcze nie dosięgają kwoty pełnej na oprocentowanie kapitału zakładowego, we Włoszech finanse kolejowe znacznie się poprawiły od czasu reformy administracyjnej, powierzonej przez rząd Mussoliniego nadzwyczajnemu komisarzowi. W Polsce koleje państwowe w okresie inflacji marki naraziły skarb państwa na ogromne niedobory, w r. 1924 dzięki ustaleniu się waluty i podwyżce taryf pokryły koszta eksploatacji, nie dają jednak dotychczas dochodu na częściowe oprocentowanie kapitału zakładowego kolei. Stopniowa poprawa finansów kolei państwowych w Europie uzasadnia nadzieję, że przy oszczędnej administracji finanse kolejowe wrócą do stanu przedwojennego i przestaną być ciężarem dla skarbu państwowego.

Z pośród kolei prywatnych koleje Stanów Zjednoczonych Ameryki szybko powracają do stanu przedwojennego. W r. 1921 czysty dochód tych kolei wynosił 963 miljonów dolarów czyli niespełna 5% kapitału zakładowego w akcjach i obligacjach kolejowych.

c) LOTNICTWO.

Lotnictwo po wojnie światowej zapowiada nadzwyczaj szybki i pomyślny rozwój, albowiem korzysta z nieograniczonych przestrzeni w kraju i świecie. Zrodzone z potrzeb wojennych, nabiera coraz większego znaczenia dla ogólnych potrzeb społecznych, współzawodnicząc już dzisiaj na dalekie przestrzenie w o wiele krótszym czasie z pocztami, kolejami i żeglugą morską. Na razie nie jest ono jeszcze w żadnym kraju źródłem dochodów dla skarbu, a przeciwnie skarb w niektórych państwach łoży dla rozwoju lotnictwa pokaźne sumy. W. Brytanja, Ameryka Północna, Francja, Włochy łożą na rozwój lotnictwa cywilnego i wojskowego już po kilkaset miljonów franków z funduszów państwowych, nie licząc nakładów prywatnych. Budżet Polski na r. 1925 zawiera wydatek w sumie 17.8 miljona na wojskowe lotnictwo i szkolnictwo lotnicze oraz 3.9 miljona w zarządzie ministerstwa kolei na zasiłki dla lotnictwa cywilnego. Dotychczas więc żegluga powietrzna jest dziedziną prób i wydatków państwowych, tak samo, jak początkowo było z pocztą, telegrafem i kolejami żelaznemi. Nie jest jednak wykluczone czerpanie dochodów w przyszłości z tego przedsiębiorstwa, jeżeli uwzględnimy, że żegluga powietrzna już dzisiaj uzupełnia komunikację lądową i wodną, a nadto otwiera nowe rozległe horyzonty dla innych celów społecznych, mianowicie dla pomiarów fotograficznych gruntów, lasów, miast i całych krajów, że zastąpić może z czasem kosztowne pomiary katastralne i wykonywanie planów regulacyjnych dla budowy dróg, kanałów i kolei, regulacji rzek, osuszania błot, parcelacji, komasacji i osadnictwa, rozbudowy miast, i że dla tych celów istnieją i działają już dzisiaj w państwach zachodnich prywatne przedsiębiorstwa na zysk obliczone. Nie można wprawdzie dopuścić na tem polu do monopolu państwowego ze względu na ogólna doniosłość lotnictwa i nie można tamować rozwoju tej komunikacji o charakterze międzynarodowym. Ale kontrola pań-

stwa i udział czynny państwa i związków samorządowych w tych przedsiębiorstwach jest wskazany interesem publicznym. W chwili zakończenia wojny światowej państwa sprzymierzone i zaprzyjaźnione (w liczbie 27) przystąpiły do zawarcia międzynarodowej konwencji lotniczej podpisanej 13 października 1919, regulującej prawne i techniczne stosunki międzynarodowej żeglugi powietrznej, wszystkie zaś państwa poddały lotnictwo pod kontrolę rządu. Nadzór państwa polega na udzielaniu koncesji i typów samolotów, na określaniu linji międzynarodowych, portów lotniczych, służby meteorologicznej, obowiązków lotnictwa na wypadek wojny. Sprawy żeglugi powietrznej należą do zakresu powołanych ministerstw, we Włoszech postanowił rząd Mussoliniego utworzyć osobne ministerstwo awiatyki

d) ŻEGLUGA WODNA.

Żegluga wodna jest częścią uzupełnieniem komunikacji lądowej, drogowej i kolejowej, częścią zaś ma samoistne zadania komunikacyjne na morzach, jeziorach i rzekach żeglownych. W pierwszym wypadku dochody państwa z żeglugi są uzupełnieniem dochodów z głównych zakładów komunikacyjnych. W drugim wypadku państwo tylko wtedy podejmować się powinno utrzymywania komunikacji własnej, jeżeli zmusi je do tego interes ogólny przy braku prywatnej inicjatywy i przedsiębiorczości. Z natury bowiem przestrzeń wodna i morska jest otwartą dla wszystkich i wolna konkurencja nie powinna być przez państwo tamowaną pod warunkiem dopełnienia przepisów prawnych i uiszczenia należnych opłat wodnych i portowych

Zadaniem państwa na polu żeglugi wodnej jest przedewszystkiem dbać o regulację rzek spławnych i żeglownych, o budowę i utrzymanie portów rzecznych i morskich, o budowę i utrzymywanie kanałów, o bezpieczeństwo żeglugi i wyszkolenie sił zawodowych. Z tego powodu wydatki państwa na te cele zazwyczaj są znacznie wyższe, niż przychody. W Polsce budżet na rok 1925 przewiduje wydatki ministerstwa robót publicznych na drogi wodne w sumie 8.8 miljona złotych, przychody zaś z opłat w sumie 2.9 milj. zł., nadto wydatki ministerstwa przemysłu i handlu na utrzymanie portu morskiego i marynarki handlowej 690.000 zł.,

dochody zaś z opłat portowych i wynajmu holowników w kwocie 78 000 zł.

Państwa nadmorskie udzielają znacznych zasiłków prywatnym przedsiębiorstwom transportowym w ogólnym interesie publicznym. W zamian za otrzymywane zasiłki przedsiębiorstwa przyjmują na siebie obowiązek utrzymywania regularnej komunikacji morskiej między krajem a pewnymi portami zamorskimi, przewożenia listów i innych przesyłek rządowych i prywatnych oraz poddają się innym warunkom co do liczby, jakości i szybkości okrętów, służby okrętowej i t. p.

8. PUBLICZNE ZAKŁADY KREDYTOWE

W panującym dzisiaj systemie gospodarstwa kredytowego publiczne zakłady kredytowe, mianowicie b a n k i, pośredniczące w gromadzeniu i obrocie kapitałów pieniężnych, są niezbędnem ogniwem organizacji gospodarczo-społecznej. Mają one z jednej strony ułatwiać szczędzenie i kapitalizację przez przyjmowanie pieniędzy dla ich fruktyfikacji, z drugiej strony zaś służą kredytowi wytwórczemu i regulują stopę procentową w kraju, dostarczają obiegowi dogodnych surogatów pieniężnych, a nawet mogą za pomocą emisji banknotów wprost mnożyć środki obiegowe, gdy krążąca gotówka i jej zapasy nie są zdolne zaspokoić potrzeb społecznego obiegu. Niewątpliwej potrzebie organizacji bankowej czyni zadość przedsiębiorczość prywatna. Zasadniczo nie powinno ani państwo ani samorząd przedsiębiorczości tej tamować, okrom wykonywania koniecznego nadzoru nad zakładaniem i działalnością banków prywatnych. Obok zakładów prywatnych mogą powstać także zakłady kredytowe publiczne, państwowe i autonomiczne, a to w tych działach czynności bankowych, które dla gospodarstwa społecznego szczególniejszą mają doniosłość, a nie mogą być przez zakłady prywatne dostatecznie lub wszechstronnie wypełnione. Niektóre banki nadto, mianowicie emisyjne czyli biletowe, zapewniają przedsiębiorstwu już z natury swych czynności dochody, mają więc dla państwa także znaczenie skarbowe. Jakkolwiek zakładanie banków rządowych i autonomicznych nie jest wypływem pobudek fiskalnych, nie są one dla skarbowości obojętne. Mianowicie istnieją już publiczne banki bi-

letowe, kasy oszczędności gminne, powiatowe i rządowe, banki ziemskie rządowe i krajowe, nakoniec zakłady zastawnicze gminne.

A) BANKI EMISYJNE (BILETOWE).

Banki biletowe, wydające z powołania banknoty, płatne w kasach bankowych w gotówce, zajmują niemal wszędzie górujące stanowisko w systemie banków, a zawdzięczają je większej łatwości w gromadzeniu kapitałów pieniężnych i doniosłemu znaczeniu banknotów dla gospodarstwa obiegowego i kredytu. Bankom biletowym wolno wydawać banknoty ponad zapasy fundacji kruszcowej, a nadwyżka banknotów ponad owe zapasy jest nowym rozporządzalnym kapitałem pieniężnym i zapewnia bankowi za pomocą fruktyfikacji znaczne dochody. Korzystne to stanowisko zapewnia bankom biletowym wyższość ekonomiczną nad innymi bankami, ograniczonymi przy udzielaniu kredytu do rzeczywiście nagromadzonych zasobów gotówki, pozwala im bowiem stosować emisję banknotów do istotnych potrzeb kredytu i obiegu. Drugie posłannictwo banków polega w zaopatrywaniu gospodarstwa społecznego w banknoty, jako dogodniejsze środki obrotu i wypłat, niż pieniądze kruszcowe, przez co banki wyręczają i uzupełniają działalność państwa w tworzeniu niezbędnych środków obiegowych.

Takie dominujące stanowisko banków biletowych nakłada na nie także obowiązki publiczne, nie dające się ująć w ramy postanowień prawnych i warunków koncesji. W szczególności powinny one stosować emisję banknotów tylko do rzeczywistych potrzeb kredytu i obiegu, za pomocą roztropnej polityki dyskontowej powinny dodatnio wpływać na spekulację i przypływ kruszcu szlachetnego, gospodarstwu skarbowemu zaś powinny świadczyć usługi bankowe, bez uszczerbku dla fundacji banknotów. Otóż tak ważne i szerokie posłannictwo publiczne banków biletowych przemawia za c e n t r a l i z a c j ą czynności biletowych w ręku jednego banku monopolicznego w całem państwie, z wykluczeniem wolnej konkurencji. Skoro zaś zgodzimy się na monopol banku biletowego, to zasadniczo musimy uznać także samo państwo za uzdolnione i powołane do założenia i utrzymywania własnego banku emisyjnego, gdyż państwo powołane jest do

regulowania stosunków pieniężnych w kraju, a bank państwowy nie krępowany interesem akcjonarjuszów w ścisłem spełnieniu swych obowiązków publicznych wobec społeczeństwa, może się stać w całej pełni zakładem dobra publicznego i skarbowi państwa przysporzyć znacznych dochodów, płynących z fruktyfikacji banknotów, krążących w sumie wyższej nad pokrycie kruszcowe.

Pomimo korzyści banków biletowych rządowych, banki takie należą do wyjątków. Obok przyczyn historycznych złożyły się powody rzeczowe na utrzymanie koncesji banków prywatnych, a w Danji i Norwegji przemieniono nawet dawny wspólny bank państwowy na dwa monopoliczne akcyjne. Mianowicie główną wadą banków państwowych jest bezpośrednia zawisłość banku od rządu, a tem samem zbyteczna pokusa dla rządu korzystania w gwałtownej potrzebie z nagromadzonych zasobów kruszcowych banku. Związek ten z finansami i polityką państwa osłabić może zaufanie ogółu do banku i sprowadzić w czasach burzliwych walutę przymusową banknotów. Z tego powodu także Polska w r. 1924 powołała do życia akcyjny bank biletowy przy udziale i pod ścisłą kontrolą państwa. Przeciwnicy banków rządowych przytaczają nadto jeszcze inne względy polityki państwowej i międzynarodowej, mianowicie zawisłość takich banków od parlamentu i większości parlamentarnej, obawę zaboru funduszów banku przez zwycięskiego nieprzyjaciela i t. p.

W ogólności powinny w każdem państwie dane stosunki polityczne, ekonomiczne i skarbowe decydować o organizacji i zarządzie banków biletowych. Gdzie nie ma warunków dla utworzenia państwowego banku, tam państwo może zapewnić sobie udział w dochodach lub inne korzyści skarbowe ze strony banków biletowych prywatnych, o czem wspomnieliśmy poprzednio w dziale o przywilejach skarbowych.

B) KASY OSZCZĘDNOŚCI.

Kasy oszczędności, gromadzące kapitały dla fruktyfikacji z drobnych wkładek depozytowych, mają w systemie banków odrębne posłannictwo ekonomiczno-społeczne, mianowicie mają popierać i krzewić ducha oszczędności wśród szerokich warstw społecznych przez ułatwienie im szczędzenia i kapitalizacji. Są to

z natury swej zakłady dobra publicznego, fruktyfikacja wkładek jest u nich jedynie środkiem, wiodącym do właściwego celu, do polepszenia ekonomicznej doli i społecznego stanowiska warstw niższych i średnich. Przed wojną światową kasy oszczędności doszły do wielkiego znaczenia, albowiem zdołały wszędzie z drobnych wkładek zgromadzić olbrzymie kapitały pieniężne i stały się w Europie najbogatszem źródłem kredytu wytwórczego poza centralnemi ogniskami życia handlowego. Pierwotnie zakładano je wyłącznie z pobudek humanitarnych jako instytucje zaopatrzenia dla klas biedniejszych i dlatego powstanie swe zawdzięczały humanitarnej inicjatywie bądź osób prywatnych, bądź gmin i instytucji publicznych.

Ze względu na swe wyższe posłannictwo społeczne mają kasy oszczędności p u b l i c z n e, mianowicie gminne, powiatowe, krajowe i państwowe, zasadnicze pierwszeństwo przed prywatnemi. Toż samo posłannictwo jednak nie pozwala państwu i innym ciałom publicznym uważać kas oszczędności za źródło przychodów skarbowych i traktować ich ze stanowiska fiskalnego. Znaczne zyski kas są bowiem dowodem, że albo oprocentowanie wkładek jest zbyt niskie, albo procent od pożyczek pobierany jest za wysoki, wymagają więc odpowiedniej regulacji procentu w jednym lub drugim kierunku. Pomimo to zyski wogóle, choćby nieznaczne, kasy oszczędności mają i mieć powinny, jeśli działają prawidłowo i oględnie. Zyski takie powinny być w części odłożone do specjalnego funduszu rezerwowego, w części zaś mogłyby zasilić p r z y c h o d y g m i n i i n n y c h c i a ł p u b l i c z n y c h. Kasy oszczędności gminne przeznaczają od początku swego istnienia część rezerw i zysków, podobnie jak prywatne kasy humanitarne, na cele publiczne i dobroczynne. Skoro jednak też same cele popiera także gmina, byłoby racjonalniej oddawać przewyżki rezerw do rozporządzenia samej gminie, zamiast szafować niemi w zarządzie własnym. Obok kas oszczędności gminnych, powiatowych, krajowych, mogą z wielką korzyścią dla idei kas oszczędności działać posiłkowo także zakłady państwowe, n. p. zakłady szkolne, urzędy podatkowe, a szczególnie p o c z t y, dzięki swemu rozgałęzieniu. Za przykładem Anglji, która w r. 1861 wprowadziła pocztowe kasy oszczędności, poszły inne państwa, mianowicie Belgja (1870),

Włochy (1876), Holandja (1880), Francja (1882), Austrja (1882), Węgry (1885), Rumunja, Szwecja, Rosja, Japonja. Z kasami pocztowemi połączono w Anglji w r. 1865 zakład ubezpieczeń życiowych, w Austrji zaś w r. 1883 z bardzo pomyślnym wynikiem system wypłat przekazowych (czekowych).

Od czasu zorganizowania kas pocztowych, rozwinęły się one szybko i prześcignęły w swym kraju macierzystym, mianowicie w W. Brytanji, inne kasy prywatne i publiczne. Pocztowe kasy oszczędności zapewniają skarbowi korzyść już przez umieszczanie swych funduszów w obligacjach państwowych, do czego nawet w kilku państwach, mianowicie w Anglji, Austrji i Francji, są prawnie obowiązane, lubo niektóre względy przemawiają przeciwko takiej fruktyfikacji wkładek. Nadto zyski kas, o ile przewyższają kwotę przeznaczona do funduszu rezerwowego, powiększają przychody z zarządu poczt i ogólny dochód państwa. W każdym atoli razie dążenie państwa do zysków z tej instytucji nie powinno czynić uszczerbku właściwemu jej posłannictwu i reformom, jakieby się w interesie ogólnym pożądanemi okazały. W Polsce Zakład pocztowej Kasy Oszczędności zorganizowany i znakomicie prowadzony przez H. Lindego przebył szczęśliwie okres inflacyjny i daje zyski skarbowi. Na rok 1925 w budżecie preliminowano udział skarbu w zysku tego zakładu w kwocie 403.373 złotych.

C) INNE ZAKŁADY KREDYTOWE.

Dla uzupełnienia potrzeb kredytowych społeczeństwa państwo może zakładać także inne banki, w kraju potrzebne. W szczególności b a n k i z i e m s k i e, dostarczające rolnikom i właścicielom realności kredytu hipotecznego za pomocą emisji listów zastawnych, zawdzięczają swe powstanie i potężny rozwój inicjatywie ciał publicznych. Pierwsze takie banki powstały w drugiej połowie XVIII. wieku w państwach niemieckich, jako zakłady prowincjonalne i nazywają się tam „kasami kredytu krajowego". Banki państwowe, a względnie krajowe, nie ograniczają się do czynności hipotecznych, lecz służą zarazem powiatom i gminom przez emisję obligacji komunalnych, popierają kredytem przemysł krajowy, budowę kolei lokalnych,

stowarzyszenia zarobkowe, w ogóle uzupełniają luki, istniejące w krajowej organizacji kredytu.

Warstwy niezamożne, dla których kredyt w bankach często nie jest dostępnym, potrzebują organizacji kredytu zastawniczego w zakładach na poły humanitarnych, celem ochrony od wyzysku prywatnych lichwiarzy i lichwiarskich zakładów zastawniczych. Już w średnich wiekach powstały w tym celu z inicjatywy zakonu Franciszkanów dobroczynne zakłady, zwane montes pietatis, we Włoszech, Holandji, Francji, Niemczech i Polsce. Obecnie zakłady takie utrzymują większe gminy, zwykle w związku z kasami oszczędności, które dostarczają im potrzebnych kapitałów pożyczkowych. Zakłady te nie mają na oku celów fiskalnych, powinny jednak być prowadzone po kupiecku i dawać pewne dochody, inaczej bowiem nie miałyby zapewnionego trwałego bytu.

Po wojnie światowej państwo wskutek zniszczenia kapitałów pieniężnych w czasie wojny i inflacji pieniędzy papierowych ma szersze obowiązki wobec potrzeb kredytowych niż w czasach normalnych. W Polsce państwo powołało do życia obok pocztowej kasy oszczędności i akcyjnego Banku Polskiego (emisyjnego) dwa banki państwowe: Bank Gospodarstwa Krajowego w miejsce b. Galicyjskiego Banku Krajowego i innych banków, oraz Bank Rolny. Obydwie te instytucje nie mają charakteru fiskalnego. Bank Gospodarstwa Krajowego, utworzony rozporz. Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 20 maja 1924 poz. 477 Dz. U. jest powołany do udzielania kredytu długoterminowego przez emisję listów zastawnych, obligacji komunalnych, kolejowych i przemysłowych, popieranie samorządowych instytucji oszczędnościowych, ruchu budowlanego i odbudowy kraju, oraz wykonywanie wszelkich czynności bankowych, ze szczególnem uwzględnieniem potrzeb państwa i samorządów. Skarb państwa gwarantuje listy zastawne tego Banku bez ograniczenia, obligacje komunalne do sumy 200 miljonów, kolejowe do sumy 20 miljonów złotych łącznie z dotychczasowemi emisjami Polskiego Banku Krajowego. Podwyższenie tych gwarancji nastąpić może w drodze ustawy. Bank administruje funduszami państwowymi przyznanymi z budżetu państwa na cele kredytowe, minister skarbu zaś wykonywa zwierzchni nadzór nad zarzadem Banku. Wedle statutu Banku

czysty zysk Banku przeznaczony jest w 75% na fundusz rezerwowy i specjalne rezerwy, w 25% zaś do rozporządzenia rządu i samorządów w stosunku do posiadanych udziałów. Łączny udział skarbu państwa i przedsiębiorstw państwowych w kapitale zakładowym Banku wynosi conajmniej 60% kapitału. Na rok 1925 nie preliminowano jeszcze dochodu skarbu z tego źródła.

Państwowy Bank Rolny, utworzony na podstawie dekretu Naczelnika Państwa z 5 lutego 1919, jest obecnie na mocy ustawy z 10 czerwca 1921 i rozporz. Prezydenta Rzeczyp. z 14 maja 1924 poz. 450 Dz. U. przedsiębiorstwem, opartem na statucie wydanym przez ministra reform rolnych w porozumieniu z ministrem skarbu i ministrem rolnictwa, a ma na celu popieranie parcelacji, osadnictwa i regulacji rolnych i współdziałanie w organizacji kredytu rolniczego tudzież administrowanie funduszami przeznaczonymi na powyższe cele oraz na popieranie rozwoju rolnictwa. Państwowy Bank Rolny wolny jest od wszelkich podatków bezpośrednich i podlega ministrowi reform rolnych. Z natury swej i przeznaczenia Bank Rolny nie jest źródłem dochodów dla skarbu.

9. PUBLICZNE ZAKŁADY UBEZPIECZEŃ.

Zakłady asekuracyjne, oparte na idei solidarności interesów społeczeństwa, są koniecznem dopełnieniem systemu produkcji przedsiębiorczej i pracy zawisłej. One uchylają lub przynajmniej łagodzą ryzyko producentów i robotników, chronią społeczeństwo od szkodliwych skutków konjunktury i od zgubnych przesileń gospodarczych, sprowadzają sprawiedliwszy rozdział przychodu społecznego, są jednym z najsilniejszych czynników pokoju i rozwoju ekonomicznego. Są to więc zakłady użyteczności publicznej w całej pełni i zasługują nietylko na poparcie ze strony państwa, lecz powinny być przez państwo i kraje tworzone, jeśli inicjatywa prywatna w pewnym ważnym dziale ubezpieczeń okazuje się niedostateczną. Zakłady asekuracyjne publiczne, zwłaszcza monopoliczne i przymusowe, mają pod względem ekonomiczno-społecznym nawet zasadnicze pierwszeństwo przed prywatnymi. One bowiem mają z góry zapewnione szerokie koło uczestników, przez co ryzyko zakładu jest mniejsze, nie ponoszą znacznych kosztów na reklamę, ajentów podróżujących i t. p. mogłyby nawet na wzór pocztowych kas oszczędno-

ści posługiwać się urzędami pocztowymi i innymi organami publicznymi, nadewszystko zaś dają ubezpieczonym większą rękojmię uczciwego zarządu i wypłacalnosci. Pierwotnie tez, w XVII. i XVIII. wieku, powstawały ubezpieczenia rządowe, mianowicie od ognia, i utrzymały się w niektórych krajach, nie ustępując wcale zakładom prywatnym. W XIX. stuleciu duch przedsiębiorczości prywatnej, wsparty postepem badań statystycznych i rozwojem gospodarstwa kredytowego, zapanował na tem polu niemal wszechwładnie i zaćmił dawniejsze zakłady publiczne. W najnowszym atoli czasie widocznym jest w teorji zwrot na korzyść zakładów publicznych, szczególnie w działach najważniejszych dla ogółu, mianowicie w ubezpieczeniach na życie, od ognia, dalej zawodu rolniczego od klęsk elementarnych rolnictwu grożących, jak od gradu, powodzi, zarazy bydła. Na rzecz zawodu robotniczego powstały już zakłady ubezpieczeń od wypadków, choroby, starości, nieudolności, bądź jako wprost publiczne, bądź też z cechą publiczną.

Z natury i posłannictwa publicznych zakładów asekuracyjnych wynika, że one nie mogą mieć fiskalnego celu przysporzenia dochodów skarbowi, lecz przeciwnie wymagają w początkach raczej wkładów na kapitał zakładowy. Pomimo to nie są one pozbawione znaczenia skarbowego. Najpierw bowiem włożony w nie kapitał zakładowy powinien być na rzecz państwa a względnie kraju zachowanym, a z czasem oprocentowanym i umorzonym. Powtóre, co najważniejsza, zakłady takie mogłyby zwolnić państwo od dzisiejszych znacznych wydatków, łożonych na zapobieżenie szkodom i na częściowe powetowanie szkodliwych skutków klęsk elementarnych. Zakłady asekuracyjne państwowe monopoliczne mogą bowiem w interesie własnym zająć się organizacja straży ogniowej, ochroną miejscowości zagrożonych wylewami, w ogóle wspierać czynnie policję rządową i gminną, państwo zaś i inne ciała publiczne nie byłyby w razie klęski elementarnej narażone na znaczny ubytek w dochodach publicznych.

W Polsce utworzoną została ustawa z 23 czerwca 1921 r. Polska Dyrekcja Ubezpieczeń Wzajemnych w Warszawie, jako prawno-publiczna na wzajemności oparta instytucja ubezpieczeniowa, mająca na celu dobro publiczne, nie osiaganie zysków.

W myśl rozporz. Prezydenta Rzeczyp. z 10 października 1924 r. poz. 862, Dz. U. dyrekcja ta, prowadząca obok działu przymusowych ubezpieczeń budowli od ognia także działy dobrowolnych ubezpieczeń całą nadwyżkę dochodów w dziale przymusowych ubezpieczeń rozdziela na kapitał zapasowy, na fundusz pożyczek ulgowych i niedobory, a 15% na zwrot dla właścicieli budowli. Skarb państwa nie ponosi za straty odpowiedzialności

ROZDZIAŁ SZOSTY

KREDYT PUBLICZNY.

Kredyt publiczny stał się w systemie gospodarstwa kredytowego, zwłaszcza zaś w dzisiejszym stanie rozwoju działalności państwa i ciał samorządowych nieodłączna częścią skarbowości publicznej. Przychód, jaki skarbowość czerpie z kredytu publicznego, nie jest przychodem stałym, normalnym, lecz bądź przychodem chwilowym, przemijającym, gdy chodzi o chwilowe zaspokojenie bieżących potrzeb publicznych zapomocą kredytu, zanim wpłyną przewidywane normalne dochody, bądź przychodem nadzwyczajnym, gdy chodzi o pokrycie potrzeb nadzwyczajnych lub niedoborów skarbowych. Pomimo takiej, bądź przemijającej, bądź nadzwyczajnej cechy przychodów skarbowych z kredytu publicznego, odgrywa kredyt niezmiernie ważną rolę w skarbowości nowozytnej. Bez możności korzystania z kredytu publicznego nie miałaby skarbowość ani owej swobody, ani rozciągłości i trwałości, jakiemi się dzisiaj odznacza.

Już normalne gospodarstwo publiczne wymaga pewności, że potrzeby publiczne, przewidywane w budżecie, będą zaspakajane w oznaczonym czasie, choćby nawet przewidywane pokrycie skarbowe nie dopisało, lub nie wpłynęło w oznaczonym terminie. Jeżeli państwo nie ma znacznych zapasów z lat dawniejszych, może być zmuszone zaraz z początkiem roku budżetowego korzystać z chwilowego kredytu, gdyż mechanizm skarbowy nie może być zastanowiony, urzędnicy, nauczyciele, robotnicy, służba nie mogą cierpliwie wyczekiwać na płacę dopiero wówczas, gdy wpłyną do kas publicznych normalne przychody z podatków i innych źródeł skarbowych. W ogóle państwo potrzebuje pod tym względem większej swobody i samodzielności, niż gospodarze prywatni, ponieważ w całej swej organizacji i działalności ma na celu potrzeby ogólne.

Ważniejszą jeszcze dla skarbowości jest rola kredytu publicznego, gdy chodzi o wydatki znaczne a konieczne lub wielce doniosłe dla ogółu, a wydatkom tym sprostać nie mogą bieżące dochody. Państwo dzisiejsze ma szerokie zadania w licznych dziedzinach życia społecznego. Wielkie reformy polityczne, n. p. zniesienie stosunków poddańczych, służebnictw gruntowych i lasowych, monopolów propinacyjnych, sądownictwa patrymonialnego, reformy sądowe, n. p. organizacja sądownictwa niezależnego od władz politycznych, zaprowadzenie postępowania ustnego i jawnego, reformy ekonomiczne, n. p. wykupno lasów ochronnych w interesie publicznym, wykupno kolei żelaznych, budowa nowych kolei i dróg wodnych, reformy społeczne, n. p. organizacja ubezpieczenia socjalnego, budowa domów dla urzędników i robotników publicznych, reformy wojskowe, n. p. nowa organizacja wojska, zaprowadzenie dwuletniej służby wojskowej, reforma systemu broni palnej, armat, okrętów wojennych, reformy skarbowe, n. p. uchylenie przestarzałych podatków i przywilejów skarbowych, uwolnienie skarbu od starych uciążliwych długów, zamiana systemu najmu budynków prywatnych na własne budynki publiczne, wszelkie takie reformy byłyby nieraz wręcz niemożliwe, często zaś nie mogłyby być przeprowadzone samodzielnie i racjonalnie, gdyby państwo nie mogło czerpać z kredytu publicznego i było ograniczone tylko na swoje normalne dochody.

Przychody z kredytu publicznego zatem są ściśle związane z szerokiem posłannictwem i działalnością nowożytnego państwa i ciał samorządowych. W takiem znaczeniu można te przychody uważać za organiczną część nowożytnego typu skarbowości publicznej. Nawet najbogatsze państwa, n. p. Francja, Anglja, Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, korzystały także w normalnych pokojowych czasach w szerokiej mierze z kredytu publicznego. To samo dotyczy krajów i gmin, które pragną sprostać rozlicznym zadaniom publicznym, jakie nowożytne społeczeństwo na nie włożyło. Natomiast państwa i gminy w krajach niezamożnych zmuszone są nieraz uciekać się do kredytu publicznego nawet dla zaspokojenia minimalnych potrzeb koniecznych, jeżeli normalne źródła dochodów nie dopiszą.

Korzystanie z kredytu publicznego w kraju i zagranicą jest tylko wtedy możliwe, gdy państwo zasługuje na kredyt prawo-

rządnością i słusznością, a zarazem przedstawia realne rękojmie swej wypłacalności gospodarnością, dobrą walutą, równowagą finansową, majątkiem i siłą podatkową. Szczególnie po wojnie światowej, w dobie rewolucji i wichrzeń, warunki te są bardzo ściśle oceniane.

Kredyt publiczny jest nie tylko źródłem dochodów państwowych, ale zarazem wytwarza osobny dział administracji skarbowej, gdyż pozostawia w skarbowości państwowej i autonomicznej trwałe ślady w formie długów skarbowych. Długi skarbowe jako takie są ciężarem dla skarbowości, bez względu na to, czy w swoim czasie użyte były na cele inwestycyjne lub reform publicznych, czy trwałą przynosiły korzyść państwu i społeczeństwu, czy też użyte były na pokrycie bieżących niedoborów i w gospodarstwie społecznem nie pozostawiły trwałych śladów. Długi skarbowe są w dalszem następstwie przyczyną wydatków skarbowych na ich oprocentowanie i umorzenie, które w przeważnej liczbie państw nowożytnych przewyższają wysokość wydatkow na poszczególne żądania wewnętrznej administracji. Z tego powodu zasady administracji, formy i sposoby umarzania długów skarbowych mają dla skarbowości nowożytnej doniosłe znaczenie i wymagają bliższego rozpatrzenia.

DZIAŁ CZWARTY.

DŁUGI SKARBOWE.

I. POJĘCIE I CEL DŁUGÓW SKARBOWYCH.

Przez długi skarbowe[1]) rozumiemy zobowiązania pieniężne państwa i ciał samorządowych, zaciągnięte na zaspokojenie potrzeb skarbowych.

Długi skarbowe różnią się od t. zw. długów administracyjnych swojem przeznaczeniem skarbowem. Długami administracyjnymi nazywamy zobowiązania, które są wypływem gospodarowania państwa i pełnienia funkcji administracyjnych, niezależnie od ogólnego zarządu skarbowego Z natury gospodarstwa i zadań administracyjnych wynika, że częstokroć powstaje stosunek kredytowy pomiędzy państwem a osobami prywatnemi, jakkolwiek stosunek taki nie jest wcale celem owych czynności, lecz środkiem lub rękojmią ich dopełnienia. Z tego powodu nie potrzebują władze administracyjne do zaciągnięcia podobnych zobowiązań osobnego upoważnienia, lecz w ramach budżetu przyjmują je i wykonują na podstawie swego służbowego stanowiska i pełnomocnictwa. Do długów administracyjnych zaliczamy zobowiązania państwa i zakładów państwowych z tytułu otrzymanych

---

[1]) Z literatury ob: D Hume: Essays and Treatises, Cap 8; Fr Nebenius: „Der offentliche Kredit", Carlsruhe 1820; A Cieszkowski: „Du credit et de la circulation", 3 wyd 1884; H Adams: „Public Debts", London 1888; Leroy-Beaulieu: „Traité de la science des finances", Paris 1877 II, Chap 3—5; Bastable: „Public finance" 3 wyd 1922; Hilton Young: „The system of national finance", 1924; Gaston Jèze: „Cours de science des finances", 1922 (tamże na str 209—10 obszerna bibljografja); E Statkiewicz: „Finanse wojenne", Warszawa, 1923; St. Głąbiński: „Długi państwowe Polski", Przegl Wszechp. 1924

w depozyt pieniędzy, kaucji, z tytułu przekazów pocztowych i telegraficznych, czynszów najmu rzeczy i usług. Zazwyczaj zalicza się do długów administracyjnych także zobowiązania państwa z tytułu stosunków służbowych urzędników i służby, niemniej z tytułu dopłat do ubezpieczeń od wypadków i na starość. We Francji zaliczają emerytury do skarbowych długów dożywotnich. Wobec niezmiernej doniosłości ubezpieczeń życiowych i tendencji do rozrostu zobowiązań państwa z tego tytułu, nie mogą być zobowiązania takie pominięte w nauce o długach skarbowych. Długi administracyjne mogą niekiedy przemienić się w skarbowe, jeżeli państwo korzysta z depozytów prywatnych, z wkładek pocztowych kas oszczędności, z odrębnych funduszów pensyjnych, dla swoich celów skarbowych, przez ulokowanie owych sum pieniężnych w swoich własnych obligacjach.

Długi skarbowe zaciąga ogólny zarząd skarbowy na czas dłuższy lub krótszy, celem zaspokojenia potrzeby skarbowej, dla której nie ma w bieżących przychodach pokrycia, lub tylko potrzeby chwilowej, pokrytej przewidywanymi dochodami. Stosownie do tego dwojakiego celu długów skarbowych, dzielimy je na dwa główne rodzaje, mianowicie na długi bieżące i długi stałe.

Przez długi bieżące czyli płynne (Schwebende Schulden, dettes flottantes, temporare or floating debts) rozumiemy wszelkie długi skarbowe, płatne natychmiast lub w oznaczonym krótkim terminie z bieżących dochodów. Nazywają się one bieżącymi, ponieważ są ściśle związane z bieżącem gospodarowaniem skarbowem, są wyrazem ciągłej fluktuacji w przychodach i wydatkach skarbowych i każdoczesnego stanu bilansu skarbowego. Cechy ich, jako długów bieżących, nie zmienia okoliczność, że one faktycznie ciągle istnieją, albowiem w miejsce jednych długów, już umorzonych, wchodzą w miarę potrzeby nowe długi podobne, lub dawne prolongowane. Natomiast pomimo zachowania swej nazwy stają się one długami stałymi, gdy przestają być płatnymi natychmiast, lub w oznaczonym krótkim terminie, gdy n. p. noty państwowe zostaną uposażone w walutę przymusową, albo bilety skarbowe lub bieżące długi bankowe zmienią się w długi stałe.

Przez długi stałe, zwane też fundowanymi (funded debts), konsolidowanymi, albo wprost publiczny-

mi, rozumiemy długi skarbowe, nie mające pokrycia w bieżących dochodach i zaciągnięte na dłuższy, niekiedy nieograniczny okres czasu. Długi stałe zaciąga państwo na rozmaite cele, bądź przewidziane w budżecie lub wcale nieprzewidziane. Mogą to być cele inwestycyjne, mianowicie zakupno kolei żelaznych dla państwa, budowa zakładów komunikacyjnych, reformy monetarne, wogóle kapitalizacja w znaczeniu ekonomicznem lub tylko ściśle państwowem, n. p. przeprowadzenie naraz wielkich reform w sądownictwie, administracji i w samej skarbowości. Powtóre mogą zaskoczyć państwo jednorazowe znaczne wydatki, na które brak pokrycia w budżecie, n. p. wojny, klęski elementarne, albo mogą się pojawić większe niedobory bieżące, których nie można inaczej uchylić, tylko przez zaciąganie długu stałego. Nakoniec długi bieżące mogą być przeistoczone w długi stałe, gdy się okaże trwała niemożność spłacenia ich z bieżących dochodów.

II. OCENA KRYTYCZNA DŁUGÓW SKARBOWYCH.

W dawniejszej literaturze skarbowej toczono zacięty spór na temat korzyści lub szkodliwości długów skarbowych. Jedni byli stanowczymi ich przeciwnikami, inni znowu gorliwymi zwolennikami. Nowsi politycy i ekonomiści zajmują w ogólności stanowisko pośredniczące, przechylające się mniej stanowczo na strone ich zwolenników lub przeciwników.

Spór naukowy w kwestji kredytu publicznego jest łatwo zrozumiały w epoce przełomu gospodarstwa panującego w gospodarstwo publiczne, a gospodarstwa społecznego naturalnego w gospodarstwo pieniężne i kredytowe. Dopóki podstawą utrzymania państwa i panującego były przychody zarobkowe z jego majątku, a potrzeby skarbowe były nieznaczne, dopóty długi skarbowe były rodzajem kredytu spożywczego, objawem marnotrawstwa, groźnym dla przyszłości majątku skarbowego i narażającym ogół na zasiłki dla panującego w formie „dobrowolnych“ podatków, uchwalanych w razie potrzeby przez stany krajowe. Nic dziwnego więc, że w owej epoce, niemniej w czasie przełomu ku nowszym stosunkom skarbowym i ekonomicznym, uważano długi skarbowe za objaw marnotrawstwa i demoralizacji, praktykowanych w owych czasach na dworach europejskich, zwłaszcza we Francji.

Obrońcami długów skarbowych byli wówczas tylko pisarze, zawiśli od rządu lub schlebiający panującym, którzy silili się na rozmaite argumenty, między innymi na znany sofizmat, że wszelkie wydatki skarbowe przyczyniają się do dobrobytu ogółu, albowiem popierają produkcję i obieg towarów. Od czasu jaskrawych nadużyć kredytu publicznego, popełnionych we Francji przez Lawa i klęsk ekonomicznych, wywołanych kilkakrotnem bankructwem państwa, zwiększyły się jeszcze bardziej szeregi bezwzględnych przeciwników długów skarbowych w całej literaturze europejskiej.

W państwach nowozytnych przeistoczyły się zupełnie podstawy, znaczenie i cele długów skarbowych. Państwo dzisiejsze utrzymuje się głównie z podatków, które ogół ponosić musi niezależnie od faktu istnienia lub nieistnienia długów skarbowych. Gospodarstwo społeczne przeobraziło się w pieniężne i kredytowe, tak, iż kredyt stanowi jego organiczną część składową. Przychody państwa nie są przychodami panującego, nie służą jego osobistym potrzebom, lecz potrzebom całego społeczeństwa: toż i przychody z pożyczek państwowych służą ogólnym celom, które mogą być tak doniosłe i nagłe, że uzasadniają w interesie ogólnym zaciągnięcie długu.

Naukowa ocena długów skarbowych wymaga wszechstronnego ich rozpatrzenia, zarówno ze stanowiska skarbowego jak ekonomicznego i społecznego, politycznego i prawnego.

Ze skarbowego stanowiska nie trudno w zasadzie rozstrzygnąć kwestję długów skarbowych. Oto niektóre długi skarbowe są ze względu na swe cele lub inne okoliczności zupełnie uzasadnione, niekiedy wprost konieczne. Takimi długami są najpierw długi bieżące, zaciągnięte w interesie prawidłowej administracji publicznej. Jeżeli bowiem pewne wydatki są z góry konieczne lub pożądane, zanim wpłynęły do skarbu przychody w dostatecznej ilości i jeżeli nagromadzone zapasy kasowe nie starczą na ich pokrycie, toć zasada gospodarności wymaga tymczasowego korzystania z kredytu, aby z powodu zwłoki nie ucierpiały wyższe interesy i potrzeby publiczne. Długami takimi są następnie długi stałe, zaciągnięte na cele istotnie inwestycyjne, które mogą w przyszłości zwrócić z lichwą wyłożony na nie kapitał dłużny wraz z odsetkami, n. p. na koleje żelazne,

kanały, na państwowy bank biletowy, na zakupno lasów, kopalń węgla i t. p. Dalej zaliczyć tu należy długi na nadzwyczajne potrzeby państwowe i społeczne, n. p. na przeprowadzenie wielkich reform administracji wewnętrznej, na urządzenie ubezpieczenia społecznego, a nawet na zapobieżenie wojnie lub na jej prowadzenie, jeżeli w danych okolicznościach nie można wybrać podatków na owe potrzeby, albo jeżeli nałożenie naraz podatku byłoby dotkliwszym ciężarem dla społeczeństwa, niż zaciągnięcie długu i rozłożenie spłaty na dłuższy okres czasu za pomocą podniesienia podatków.

Niektóre długi skarbowe są znowu bezwzględnie szkodliwe. Należą tu długi na pokrycie stałych niedoborów bieżących. Jeśli w bilansie skarbowym okaże się stałe zwichnięcie równowagi, to stan taki, groźny dla całego gospodarstwa skarbowego i kredytu państwa, jest dowodem zbyt wielkich wydatków w stosunku do siły podatkowej ludności, albo zbyt małych przychodów i podatków w stosunku do potrzeb skarbowych. W obu wypadkach państwo powinno postarać sie o przywrócenie równowagi przez obniżenie wydatków lub podniesienie przychodów bieżących, zamiast żyć nad „stan", kosztem kredytu państwa i przyszłych pokoleń.

Nakoniec są długi skarbowe, których nie można z góry ani pochwalić, ani potępić, nie zbadawszy wpierw dokładnie wszystkich stosunków skarbowych danego państwa i okoliczności, wśród jakich je zaciągnięto. Niekiedy bowiem nawet długi stałe na pokrycie niedoborów bieżących są uzasadnone, jeśli owe niedobory są zjawiskiem przemijającem, wypływem wyjątkowych zdarzeń i stosunków i jeżeli uzasadnioną jest nadzieja, że niebawem powrócą stosunki normalne, a z nimi także równowaga w bilansie skarbowym.

Wpływ długów skarbowych na gospodarstwo społeczne jest z reguły szkodliwy. Długi skarbowe zmniejszają podaż kapitałów pieniężnych na cele wytwórcze i podwyższają stopę procentową w kraju. Są one silną pokusą dla posiadaczy kapitałów pieniężnych do życia bez pracy, osłabiają ducha inicjatywy i przedsiębiorczości i zwiększają warstwę ludzi nieprodukcyjnych, t. zw. rentierów. Wpływ długów skarbowych może się stać zgubnym, jeżeli państwo zaciąga je w formie pieniędzy papiero-

wych w coraz większych masach, których wartość nieustannie spada i przez to niszczy wszelkie wartości pieniężne, wywołuje powszechną drożyznę i podkopuje podstawy nie tylko skarbu publicznego, ale także oszczędności, zdrowej organizacji kredytowej i opartej na niej produkcji społecznej. Niekiedy jednak długi skarbowe także dla gospodarstwa społecznego są niezbędne i korzystne, a mianowicie wtedy, gdy kraj wyczerpany wskutek wojen lub klęsk elementarnych potrzebuje dopływu obcych kapitałów i jeżeli ten dopływ łatwiej można osiągnąć przy pomocy gwarancji państwa albo bezpośredniego kredytu państwowego. W tym wypadku państwo występuje na zewnątrz jako ręczyciel lub dłużnik i ułatwia uzyskanie kapitałów dla celów gospodarczych lub reform społecznych. Po wielkiej wojnie światowej państwa zniszczone wojną w tej drodze przysporzyły odbudowie kraju i obiegowi kapitałów zagranicznych. Także państwo polskie zaciągnęło w roku 1925 pożyczkę amerykańską w sumie 50 miljonów dolarów, przeznaczoną na rozbudowę miast i ożywienie kredytu wytwórczego, a nadto udzieliło gwarancji listom zastawnym i obligacjom przemysłowym, aby ułatwić im odbyt na rynkach zagranicznych. W ogólności pożyczki inwestycyjne państwowe i samorządowe, jeżeli są istotnie użyte w sposób gospodarny na cele gospodarcze i reformy społeczne, działają korzystnie także pod względem ekonomicznym.

Pod względem politycznym kredyt publiczny jest narzędziem obosiecznem. Z jednej strony kredyt zabezpiecza obronę i niezawisłość państwa, porządek i spokój społeczny, dając państwu środki obrony przeciw nieprzyjaciołom oraz środki złagodzenia klęsk elementarnych, bezrobocia i niezadowolenia ludności. z drugiej strony ułatwia wojnę zaczepną i długie jej prowadzenie. Zbytnie odłużenie państwa osłabia jego kredyt i stanowisko wobec zagranicy i wobec własnego społeczeństwa, może nawet stać się groźnem dla jego niezawisłości. Państwo, którego wypłacalność nie ulega żadnym wątpliwościom, ma o wiele większą swobodę w polityce wewnętrznej i zagranicznej, niż państwo o kredycie zachwianym. Szczególnie niebezpieczne pod względem politycznym są pożyczki zagraniczne, ponieważ dają możność obcym obywatelom i ich państwom mięszania się w sprawy wewnętrzne danego państwa celem zabezpieczenia i zaspokojenia swoich wierzytelno-

ści. Już przed wojną światową finanse państwa tureckiego z tego tytułu były pod kuratelą komisji międzysojuszniczej, po wojnie światowej Austrja dzisiejsza poddała się ścisłemu nadzorowi Ligi Narodów, w zamian za uzyskanie pożyczki międzynarodowej, podobnie Grecja za kredytową pomoc W. Brytanji, niemniej Rzesza niemiecka w wykonaniu t. zw. planu Dawesa i Węgry za międzynarodową pożyczkę z r. 1924. Państwo, które nie ma prawa urządzać samodzielnie swojej skarbowości i musi stosować się do obcej woli, traci część swej niepodległości politycznej i wolności ekonomicznej. Dlatego naród, któremu droga jest niezawisłość, musi unikać takich ewentualności i nie dopuszczać do rozstroju swej skarbowości publicznej. Niewypłacalność i bankructwo państwa przynosi tylko chwilowe i pozorne korzyści skarbowi, albowiem nie tylko niszczy kapitały i wierzycieli państwowych, ale podkopuje na całe dziesiątki lat kredyt państwa i walutę, zabija ducha oszczędności i przedsiębiorczości, a tem samem utrudnia na długie lata odrodzenie gospodarcze kraju i jego skarbowości. W stosunku do wierzycieli zewnętrznych bankructwo państwa sprowadzić może bądź kuratelę zagraniczną, bądź wojnę, bądź nakoniec odmowę wszelkiego kredytu i odosobnienie, jak obecnie świadczy stosunek państw zachodnich do Rosji sowieckiej.

Pod względem p r a w n y m długi są zobowiązaniem, które musi być dopełnionem ze strony państwa, ponieważ ono jest stróżem i ręczycielem prawa i sprawiedliwości. Jeżeli warunki pożyczki są zbyt uciążliwe, wolno jest państwu starać się o uchylenie takich warunków bądź przez umowę z wierzycielami, bądź przez umorzenie pożyczki za pomocą pożyczki nowej czyli t. zw. konwersji pożyczki, nie wolno jednak państwu naruszać prawa i dawać gorszącego przykładu gwałcenia własnych swoich zobowiązań.

Mniej wątpliwości i niebezpieczeństw, niż długi państwowe, budzą długi związków s a m o r z ą d o w y c h, najpierw dlatego, że służą z reguły celom inwestycyjnym gospodarczym, oświatowym i sanitarnym, a następnie ze względu na swój lokalny charakter i brak obaw politycznych. Miasta nowoczesne zawdzięczają swój szybki i potężny wzrost kredytowi publicznemu, który pozwolił im w krótkim czasie zaopatrzyć ludność w wodociągi, kanalizację, oświetlenie elektryczne i gazowe, w tramwaje, rzeźnie,

wybudować gmachy szkolne, bazary targowe, szpitale, teatry, muzea, i pokryć miljonowe wydatki za pomocą opłat z zakładów miejskich pobieranych. Długi wielkich miast amerykanskich i stolic europejskich urosły do cyfr dorównujących długom mniejszych państw, pomimo to kredyt tych miast nie został zachwiany dzięki równoczesnemu rozwojowi ich siły gospodarczej i podatkowej.

III. HISTORJA DŁUGÓW SKARBOWYCH.

a) CZASY DAWNIEJSZE.

Z historji skarbowości wiadomo, że w starożytności kredyt publiczny nie był rozwinięty; państwa gromadziły zapasy w formie skarbów publicznych, aby na wypadek wojny i innych potrzeb publicznych mieć środki pieniężne w pogotowiu. W średnich wiekach panujący pokrywali wydatki publiczne z swoich własnych funduszów, oni też zaciągali długi na cele wojenne i na inne nadzwyczajne potrzeby na swój własny rachunek. Częstokroć panujący musieli w tym celu dawać poręczycieli prywatnych z pośród dostojników świeckich i duchownych, zastawiali dobra koronne lub oddawali w długoletnią dzierżawę, zastawiali klejnoty a nawet podatki i opłaty publiczne lub oddawali w posiadanie i użytkowanie całe części kraju. W takiej drodze dostał się był w posiadanie Polski Spisz, zastawiony wraz z 13 miastami w roku 1412 Polsce przez Zygmunta cesarza niemieckiego i króla węgierskiego za 37.000 kóp groszy pragskich pożyczonych od króla Władysława Jagiełły. Ta sama ziemia spiska, nie wykupiona przez Węgry, pozostała przy Koronie, była jednak dalej przedmiotem zastawów prywatnych, gdy Jan Jordan z Zakliczyna otrzymał ją jako zastaw, pożyczywszy skarbowi Królestwa 12.000 czerwonych złotych; dopiero król Zygmunt I. wykupił ją i zamienił w starostwo niegrodowe. Dopiero w systemie gospodarstwa kredytowego, opartym na emisji papierów kredytowych i not państwowych oraz po wydzieleniu skarbowości publicznej z prywatnego skarbu panującego rozpoczął się rozwój kredytu publicznego. W Anglji jeszcze w r. 1689 dług publiczny wynosił ogółem jeden miljon funtów, w r. 1694 po raz pierwszy spotykamy się z nazwą długu s t a ł e g o (funded debt) zaciągnietego w banku Anglji przy sposobności jego założenia. W r. 1705 Szkot John Law przedstawia

parlamentowi szkockiemu memorjał o pieniądzu, w którym domaga się w interesie obiegu i rozwoju przemysłu i handlu emisji pieniędzy papierowych, opartych na wartości ziemi będącej w posiadaniu państwa. Zdaniem Lawa takie pieniądze zachowałyby wartość stałą, albowiem wartość ziemi i czynsze dzierżawne mają naturalną tendencję do wzrostu i nie ma obawy o to, aby ta hipoteka nie była dostateczną. Możnaby takie bilety wydawać na zwyczajny procent także na hipotekę ziemi prywatnej do połowy lub trzeciej części jej wartości, a zbędne pieniądze należałoby wykupywać, aby zapobiec zmniejszeniu ich wartości. Pomysły Lawa, zrazu nie przyjęte w ojczyźnie, padły na żyzny grunt we Francji po śmierci Ludwika XIV., albowiem wydawały się być skutecznym środkiem umorzenia długów państwa, które narosły do sumy 2½ miljarda fr. i wyzbycia się kłopotów finansowych. Stosowany przez Lawa w sposób nieopatrzny, nie liczący się z koniecznością realizacji biletów w pieniądzu kruszcowym, nowy system kredytu publicznego nie doprowadził wprawdzie do spodziewanych wyników i oburzenie ogólne usunęło Lawa z widowni, jednakowoż jego idee stały się trwałą zdobyczą polityki finansowej w chwilach krytycznych dla skarbu. We Francji odżyły one w całej pełni w czasie rewolucji i były zrealizowane w formie oprocentowanych asygnat państwowych, wydanych na hipotekę skonfiskowanych dóbr kościelnych. Pierwotnie miano wydać asygnat do sumy 400 miljonów franków, niebawem jednak pod wpływem potrzeb wojennych i zmniejszonej ich wartości kasowej emisja asygnat wzrastała i przekroczyła w r. 1796 sumę 45 miljardów, kurs ich zaś spadł tak nisko, że dalsza emisja nie pokrywała już kosztów produkcji. - Podobnych skutków doznała Austrja, która w czasie wojen napoleońskich wydawała pieniądze papierowe, zwane bankocetlami, w coraz większych ilościach i zniewolona była w r. 1911 wykupić je nowemi notami „waluty wiedeńskiej“ w stosunku 1:5, a także te noty niebawem spadły w kursie poniżej połowy wartości nominalnej. Także Bank Anglji w r. 1797 zawiesił wypłaty wskutek nadmiernych pożyczek udzielonych państwu na cele wojenne. W Ameryce Północnej poszczególne stany w ciągu XVIII. wieku zakładały własne banki i wydawały nadmierne ilości banknotów, które spadały w kursie i doprowadziły banki do bankructwa. Pomimo smutnych doświadczeń utrzymała

się ta forma długów państwowych w ciągu XIX. wieku w czasie wielkich wojen europejskich i w czasie wojny domowej w Ameryce Północnej, a także w czasie wielkiej wojny światowej była deską ratunku dla wszystkich państw wojną zaskoczonych.

Obok tej formy długów, pozornie najdogodniejszej, a faktycznie najszkodliwszej, powstały w ciągu XIX. stulecia rozmaite formy publicznych długów oprocentowanych i losowych, o których w dalszym wykładzie będzie mowa. Z natury rzeczy długi stałe, rozłożone na szereg lat, przeważały wszędzie nad długami bieżącemi, płatnymi w krótkich terminach lub za wypowiedzeniem. Także noty państwowe zaliczano powszechnie do długów bieżących. Przed wojną światową na czele państw odłużonych stała Francja, której dług wynosił 26 miljardów marek (31 miljardów franków), drugie miejsce zajmowała Rosja z długiem 21 miljardów marek, trzecie W. Brytanja z długiem 14½ miljarda marek, dalej Włochy z długiem 12 miljardów marek., takiż dług miała Austrja i Węgry razem. Niemcy i państwa niemieckie poszczególne dzięki zwycięskiej wojnie z Francja w r. 1871 miały długi przeważnie pokryte wartością kolei żelaznych i innych inwestycji. Ogólny dług Rzeszy niemieckiej z końcem roku 1913 wynosił 5 miljardów marek, w tem noty państwowe 120 miljonów, bony skarbowe 160 miljonów marek. dług Prus wynosił 4.800 miljonów mk., Bawarji 2.500 miljonów, Saksonji 870 miljonów, Badenji 556 miljonów mk. Długi Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej przed wojną wynosiły 4½ miljarda marek (1.027 miljonów dolarów), długi Japonji 5.300 miljonów, Belgji 3 miljardy mk. Stosunki walutowe w państwach powyższych były uregulowane, noty bankowe były wypłacalne w monecie obiegowej.

b) WOJNA ŚWIATOWA I CZASY POWOJENNE.

Wielka wojna wymagała naraz tak znacznych wydatków, że nawet w najbogatszych państwach nie można było ich pokryć z zapasów i kredytów bankowych. Wbrew przepisom statutowym banków emisyjnych państwa były zmuszone sięgnąć do pomocy tych banków i zawiesić wypłacalność banknotów w gotówce. Już w rok po rozpoczęciu wojny, w połowie roku 1915, obieg banknotów we Francji podniósł się z 5.4 miljarda na 10.3 miljarda marek, w Rosji z 3.5 na 8.4 miljarda mk., w Niemczech z 2.9 na 5.4

miljarda, we Włoszech z 1.3 na 2.3 miljarda mk. W. Brytanja wydawała własne noty państwowe (currency notes), ktorych obieg ciągle się zwiększał i w r. 1920 wynosił 367 miljonów Ł. Równocześnie państwa usiłowały zapewnić sobie wpływy z oprocentowanych pożyczek stałych i z pożyczek chwilowych, które następnie pokrywały wpływami z pożyczek stałych. Aby zachęcić naród do kupowania obligów państwowych państwa zapewniały obligom wolność od podatków i inne przywileje. Nadto państwa mniej zasobne korzystały z kredytu zagranicznego, a to bądź wprost z kredytu państw sprzymierzonych, mianowicie Ameryki Północnej, W. Brytanji i Francji, bądź z kredytu w bankach i u kapitalistów tych krajów, zwłaszcza Ameryki Północnej, która w czasie wojny stała się bankiem Europy. Koszta wojny Ameryka Północna i W. Brytanja pokrywały częściowo z nowych i podwyższonych podatków, przeważnie jednak z pożyczek, inne państwa wyłącznie z pożyczek stałych i bieżących. Wedle niezupełnego wykazu, jaki na konferencji mocarstw sprzymierzonych w r. 1922 w Londynie przedstawił Lloyd George koszta wojenne w okresie 1914—19 wynosiły 223½ miljardów dolarów, w tej sumie wydały Niemcy 49 miljardów czyli 24% swego majątku narodowego, W. Brytanja 49 miljardów czyli 28% swego majątku, Francja 37½ miljarda dolarów czyli 21% swego majątku, Ameryka Północna 33½ miljarda czyli 7.5% swego majątku narodowego, Rosja 20½ miljarda czyli 13% swego majątku, Włochy 14.7 miljarda dolarów czyli 15.7% swego majątku narodowego. W obec spadku wartości pieniądza w czasie wojny, znajdującego wyraz w powszechnej podwyżce cen, starano się na owej konferencji zredukować długi wojenne na podstawie cen z r. 1913 do sumy 84 miljardów dolarów. Redukcja taka może mieć znaczenie praktyczne tylko w państwach, których waluta spadła w wartości w zastosowaniu do długów wewnętrznych, nie może jednak dotyczyć długów zagranicznych w obcej dobrej walucie, ani długów państw, których waluta zachowała pełną wartość (Ameryka Północna) lub też pełną wartość później odzyskała (W. Brytanja). Obecnie najbardziej zadłużonem państwem jest znowu Francja, jak przed wojną, ponieważ z powodu ociągania się Niemiec ze spłatą szkód wojennych, Francja musi własnym kredytem odbudowywać zniszczony kraj północno-wschodni i ma już długi wewnętrzne w su-

mie 280 miljardów franków, a razem z zagranicznymi przeszło 400 miljardow franków. W. Brytanja i Stany Zjednoczone Ameryki Północnej umarzają stopniowo swe długi i mają wierzytelności do państw sprzymierzonych. Niemcy wskutek bankructwa papierowej marki zwolniły się z długów wewnętrznych i na razie na podstawie planu Dawesa są zwolnione od uiszczania większych rat na spłatę szkód wojennych. Włochy z końcem r. 1923 miały 95 miljardów lirów długu wewnętrznego i 22½ miljarda lirów długu zagranicznego, płatnego w dolarach i w walucie angielskiej. Rosja sowiecka wzbrania się uznać swe długi zagraniczne przedwojenne i wojenne, długi zaś wewnętrzne zlikwidowała, jakkolwiek obecnie zaciąga nowe długi wewnętrzne w rublach złotych (czerwońcach).

Na uwagę zasługuja t. zw. d ł u g i m i ę d z y s o j u s z n i c z e (dettes interalliees), zaciągnięte przez poszczególne państwa u państw sprzymierzonych, częścią w czasie wojny, częścią po wojnie dla celów odbudowy. Długi te wraz z narosłemi odsetkami wynosiły w r. 1924 około 24 miljardów dolarów, z czego połowa przypada na wierzytelności Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. Z kredytów Stanów Ameryki Pół. korzystało 11 państw europejskich, między niemi także Polska. Odróżnić je należy od innych kredytów amerykańskich. Największą sumę, około 4½ miljarda dolarów dłużną jest Stanom W. Brytanja, która z swej strony udzieliła innym państwom sprzymierzonym i stowarzyszonym kredytów w ogólnej sumie około 10 miljardów dolarów. Długi te miały być spłacone z sumy kosztów wojennych przez państwa zwyciężone, skoro jednak Niemcy nie płacą dotychczas swoich długów w przewidywanej wysokości i uzyskały wielkie ustępstwa w planie t. zw. Dawesa, o ktorym niżej, zmuszone są państwa sprzymierzone regulować swoje długi względem sprzymierzeńców na własny rachunek, albowiem wystawiły im własne obligacje dłużne. Uczyniły to już W. Brytanja i Polska względem Ameryki Północnej przez rozłożenie spłaty swoich długów na długoletnie raty nisko oprocentowane, tak samo Polska względem W. Brytanji. Inne państwa z Francją na czele pragną połączyć spłatę tych długów z równoczesną spłatą długów niemieckich z tytułu szkod wojennych.

Wśród długów międzysojuszniczych odrębne znaczenie mają międzynarodowe kredyty posiłkowe, t. zw. r e l i e f o w e, z których korzystała także Polska. Po ukończeniu wojny światowej jedenaście państw reprezentowanych na konferencji międzynarodowej w Paryżu w kwietniu r. 1920 utworzyły międzynarodowy komitet kredytów posiłkowych celem dopomożenia państwom osłabionym wojną i klęskami nieurodzaju. Państwa te deklarowały sumy, jakich gotowe są na ten cel udzielić międzynarodowemu komitetowi, komitet zaś rozdzielił te sumy między państwa potrzebujące kredytu na jednakowych warunkach oprocentowania i z jednakowym terminem spłaty od 1 stycznia 1925. Polska otrzymała z tego tytułu ogółem około 73 miljonów dolarów na 6%, głównie od Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej i W. Brytanji, a także od Francji, Szwecji, Norwegji, Danji, Holandji i Szwajcarji, bądź w gotówce, bądź w materjałach, w zbożu na zasiew i w środkach żywności.

c) DŁUGI NIEMIEC Z TYTUŁU SZKÓD WOJENNYCH

W art. 231 traktatu wersalskiego Niemcy przyznały, że wraz z swoimi sprzymierzeńcami są odpowiedzialne jako sprawcy za wszelkie szkody i straty poniesione przez państwa sprzymierzone i stowarzyszone oraz przez ich obywateli wskutek wojny, narzuconej im ze strony Niemiec i ich sprzymierzeńców i zobowiązały się do wynagrodzenia szkód wszelkich wyrządzonych działaniami wojennemi ludności cywilnej tych krajów (art. 232), do zwrotu zajętych i wywiezionych pieniędzy, zwierząt i innych przedmiotów (art. 238) oraz do wydania z własnych zasobów gospodarczych na rachunek odszkodowań wszelkich materjałów i floty handlowej na cele odbudowy zniszczonych krajów (art. 236). Wysokość strat, jakie Niemcy wynagrodzić mają, ustala komisja odszkodowań, do której delegatów mianują mocarstwa sprzymierzone (art. 233). Komisja miała powziąć ostateczne uchwały najpóźniej 1 maja 1921, tymczasem zaś Niemcy zobowiązały się uiścić równowartość 20 miljardów marek złotych na poczet swoich zobowiązań (art. 235).

Na konferencji mocarstw sprzymierzonych w Paryżu z końcem stycznia r. 1921 ustalono ogólny dług niemiecki z tytułu odszkodowań w sumie 226 miljardów marek złotych, spłacalnych

w 42 rocznych ratach Wskutek protestu Niemiec, wskazujących na niemożność zapłacenia takiej sumy, komisja odszkodowań w kwietniu r. 1921 jednomyślnie zgodziła się na sumę 132 miljard. marek złotych, płatną ratami z doliczeniem odsetek i zabezpieczoną na wszystkich posiadłościach i podatkach Niemiec Uchwałę tę przyjęły na konferencji w Londynie z początkiem maja r 1921 wszystkie państwa sprzymierzone i oznaczyły plan spłaty, poczem parlament niemiecki przyjął ten plan uchwałą z 10 maja 1921 r Pomimo to Niemcy nie przystąpiły do wykonania tego planu i wyjednały za pośrednictwem Anglii nowe badanie swej zdolności płatniczej przez osobną komisję międzynarodową, która przyjęła nowy plan delegata amerykańskiego D a w e s a, zatwierdzony przez komisję odszkodowań, a następnie przez mocarstwa sprzymierzone i Niemcy w Londynie dnia 16 sierpnia 1924 Wedle tego planu przyjęto za podstawę nie ogólną sumę dłużną lecz coroczną ratę w kwocie 2.5 miljarda złotych marek, do jakiej Niemcy są obowiązane na rzecz komisji odszkodowań W pierwszych latach Niemcom przyznano ulgę w wysokości połowy należnej raty, począwszy od r 1928/9 przypada pełna rata, która będzie podwyższoną w miarę wzrostu dobrobytu w Niemczech. Suma 2.5 miljarda płynąć ma z trojakiego źródła 1) z kolei niemieckich, zostają one oddane do eksploatacji osobnemu towarzystwu akcyjnemu, które do dyspozycji sprzymierzonych odda 11 miljardów marek obligacji kolejowych, oprocentowanych na 5% i umarzalnych po 1% rocznie w 36 latach, nadto podatek od przewozu osób i rzeczy na kolejach, wynoszący około 290 miljonów marek rocznie, wpływać będzie na rzecz odszkodowań aż do zgaśnięcia towarzystwa kolejowego t j do 31 grudnia 1964 r , 2) Przemysł niemiecki przyjmuje na rzecz państw sprzymierzonych dług w sumie pięciu miljardów, oprocentowany na 5% i umarzalny po 1% rocznie. Przemysłowcy wystawiają obligacje na część długu na nich przypadające i odpowiadają za nie całym swoim majątkiem Obligacje te deponują w banku w tym celu utworzonym jako gwarancję dla bankow przemysłowych, wydanych przez bank w sumie pięciu miljardów komisji odszkodowań, 3) Budżet Rzeszy niemieckiej wstawiać będzie corocznie odpowiednie kwoty dla dopełnienia rat corocznych, pod gwarancją dochodów z ceł, tytoniu, cukru, piwa i z monopolu spirytusu Od r 1930 wejdzie w życia podwyżka ro-

cznej raty na podstawie indeksu dobrobytu Niemiec, którego miarą wedle przyjętego planu będą cyfry wywozu i dowozu towarów, przewozów kolejowych, konsumcji cukru, tytoniu, piwa i wódki i jej ogólnej wartości, ludności ogólnej i konsumcji węgla na głowę ludności.

Plan Dawesa jest faktycznie ogromnem złagodzeniem ciężaru odszkodowań dla Niemiec, albowiem samo oprocentowanie kapitału dłużnego przyjętego w r. 1921 przez komisję odszkodowań i Niemcy w sumie 132 miljardów marek na 5% wynosiłoby bez umorzenia 6.600 milj. mk. rocznie, wedle planu tego zaś rata roczna wynosić będzie zasadniczo tylko 2.500 miljonów czyli 5% od sumy 50 miljardów marek. Mimo to nie ma dotychczas pewności, czy Niemcy przystąpią szczerze do wypłat na podstawie planu Dawesa.

d) DŁUGI PAŃSTWOWE POLSKI.

Powstanie długów państwowych Polski wiąże się z wojną światową i usiłowaniem Polaków zapewnienia sobie niepodległości i zjednoczenia przy pomocy koalicji zachodniej. Reprezentacją narodu polskego w obec tej koalicji był począwszy od dnia 20 września 1917 polski Komitet Narodowy w Paryżu, mający do rozporządzenia własną, autonomiczną armję polską, utworzoną na mocy dekretu prezydenta Rzeczypospolitej francuskiej z 4 czerwca 1917. Wystawienia armji polskiej i uzbrojenia dokonał rząd francuski na rachunek przyszłego skarbu polskiego. Po wojnie Komitet Narodowy w Paryżu zawarł w sprawie likwidacji tych kosztów i otrzymanych zaliczek 27 stycznia r. 1919 układ z rządem francuskim, ostatecznie zaś w r. 1924 ustalono dług Polski z tych tytułów w łącznej sumie 444.1 miljonów franków francuskich. Wysokość tego długu w złotych zależy od kursów franka francuskiego. Sumy wyłożone przez rząd W. Brytanji na Komitet Narodowy (razem z odsetkami 96 tysięcy Ł.) zostały w grudniu r. 1924 wcielone do ogólnego długu wobec W. Brytanji. Dalsze długi zagraniczne i wewnętrzne Polska zniewoloną była zaciągnąć w rozmaitej formie w okresie swej organizacji wewnętrznej, klęsk nieurodzaju i wojny z Rosją sowiecką oraz wskutek rozstroju swej skarbowości, spowodowanego lichą walutą papierową. Traktat wersalski z 28 czerwca 1919 zawarty z Niemcami i traktat w St. Germain en Laye z 10 września 1919 zawarty z Austrją, nałożyły na Polskę

i inne państwa, które odzyskały swoje kraje, pewne zobowiązania w stosunku do międzynarodowej komisji odszkodowań, a mianowicie udziału w długach przedwojennych Niemiec i Austrji w stosunku do średniej przedwojennej zdolności płatniczej w podatkach danego kraju i wypłacenia wartości dóbr, kolei żelaznych i innej własności państwowej pozostałej w kraju, jaką określi komisja odszkodowań. W traktacie z Austrją umieszczono jeszcze specjalne zobowiązania dla krajów oswobodzonych wypłacenia za oswobodzenie sumy ryczałtowej 1500 miljonów franków, z której na Polskę wedle siły podatkowej b. zaboru austrjackiego przypada około 250 miljonów franków. Polska nie ma jednak obowiązku płacić wartości tych dóbr i lasów, które przed rozbiorami należały do Polski, a w b. zaborze austrjackim także wartości szkół i szpitali. Podobne postanowienia odnośnie do ziemi spiskiej i orawskiej odzyskanej od Węgier zawiera traktat w Trianon z dnia 4 czerwca 1920. Obciążenie skarbu państwa w r. 1925 z tytułu przejętych długów państwowych i kolejowych b. Austrji oblicza referent budżetowy prof. Jerzy Michalski na podstawie przerachowania (rozp. Prezydenta Rzeczyp z 27 grudnia 1924 poz. 1028 Dz. U.) w sumie ogólnej 43½ miljona złotych, nadto z tytułu obligacji krajowych galicyjskich w sumie 32½ miljona złotych.[1]) Zobowiązania państwa w stosunku do komisji odszkodowań będą prawdopodobnie skompensowane za wzajemne pretensje Polski z tytułu poniesionych szkód wojennych, które znacznie przewyższają wartość państwowych nieruchomości i kolei na odzyskanych obszarach.

Ogólny dług Polski w obec zagranicy w dniu 1 stycznia 1925 wynosił okrągło 1.600 miljonów złotych, w tej sumie zadłużenie u państw zagranicznych wynosiło 1.381 miljonów złotych, głównie wobec Stanów Zjednoczonych Ameryki (925 miljonów), Francji (270 miljonów) i W. Brytanji (121 miljonów zł.). Długi Polski wobec państw zagranicznych zostały w ciągu r. 1924 ustalone i spłata została rozłożoną na raty długoletnie. Mianowicie dług wobec Stanów Zjednoczonych rozłożono na 62 lat (do r. 1984) w dwóch ratach rocznych, oprocentowanie wynosi 3%, a od r. 1932 rocznie 3½%. Długi posiłkowe (reliefowe) względem W. Brytanji, Francji, Norwegji, Szwecji, Danji, Holandji i Szwajcarji skonsolidowano na konferencji w Londynie w grudniu r. 1924, doliczając zaległe od-

[1]) Ob. Druk sejmowy Nr. 1800, str 89

setki do kapitału i rozkładając spłatę na 28 rat półrocznych. W grudniu 1924 skonsolidowano także długi Polski wobec W. Brytanji. Długi zagraniczne emisyjne wynoszą z początkiem r. 1925 razem 190 miljonów złotych, w tem pożyczka dolarowa 6%-wa z r. 1920 razem 19½ miljona dolarów czyli 101 miljonów złotych i pożyczka włoska 7% z r. 1924 w lirach 400 miljonów, w złotych 87 miljonów. W marcu r. 1925 zaciągnął rząd nową pożyczkę emisyjną w Ameryce w sumie nominalnej 50 miljonów dolarów na 8% na cele inwestycyjne, mianowicie na rozbudowę miast, budowę kolei i kredyt dla rolnictwa i przemysłu. Dług zagraniczny Polski wzrósł więc o sumę 259 miljonów złotych.

Wewnętrzne (krajowe) długi państwowe są nierównie mniejsze od zagranicznych wskutek dewaluacji marki polskiej. Już z końcem r. 1918 zaciągnęło państwo pożyczkę emisyjną w formie 5% asygnat, w r. 1920 w formie 5% pożyczki Odrodzenia krótko- i długoterminowej oraz 4% pożyczki premiowej, w r. 1922 pożyczkę 8% złotą, w r. 1924 i 1925 pożyczkę emisyjną kolejową 10%, pożyczkę 5% dolarową premiową i obligacje 5% pożyczki konwersyjnej. Oprócz pożyczek emisyjnych wydawał skarb w ostatnich latach bony skarbowe w kilku serjach, mianowicie 6% złote bony skarbowe, bony podatkowe, nakoniec 8% bilety skarbowe. Wszystkie te długi wewnętrzne w marcu r. 1925 przedstawiają sumę 146 miljonów złotych, nadto państwo korzysta z bezprocentowego kredytu w Banku Polskim do wysokości 50 miljonów złotych. Suma powyższa długów wewnętrznych podwyższy się o kilkadziesiąt miljonów złotych w razie uchwalenia przez sejm zamierzonej wyższej waloryzacji dawniejszych pożyczek państwowych na marki polskie opiewających.

Ogólne odłużenie państwa polskiego nie jest dotychczas znaczne w porównaniu z ciężarem długów państwowych europejskich. Należy jednak z góry liczyć się z faktem, że państwo polskie ma przed sobą olbrzymie zadania odbudowy zniszczonych krajów, przeprowadzenia reformy agrarnej, uzupełnienia sieci kolejowej, budowy dróg, kanałów i regulacji rzek, osuszenia błot i bagien, budowy szkół, szpitali, gmachów publicznych, portów, w ogóle szerokich inwestycji, w jakie inne państwa są już wyposażone. Gdy zatem inne państwa po wojnie światowej sposobią się do

stopniowego umorzenia swoich długów. Polska oglądać się musi za nowemi pożyczkami inwestycyjnemi.

IV. RODZAJE DŁUGÓW SKARBOWYCH.

Wśród długów skarbowych rozróżniamy długi bieżące (płynne) i długi stałe, długi krajowe i zagraniczne, długi w walucie krajowej i obcej, długi hankierskie i narodowe, oprocentowane i bezprocentowe, dobrowolne i przymusowe, fundowane i niefundowane, własne i gwarantowane, państwowe i samorządowe.

1) DŁUGI BIEŻĄCE I DŁUGI STAŁE.

A) FORMY DŁUGÓW BIEŻĄCYCH.

Długi bieżące, zaciągane na zadania bieżące, zasadniczo powinny być płatne natychmiast lub w krótkich terminach, za wypowiedzeniem lub bez wypowiedzenia. Tej naturze długów bieżących odpowiadają też formy, w jakich państwo je zaciąga. Najzwyklejszą formą są:

a) BONY SKARBOWE.

Bonami skarbowymi, także asygnatami, nazywamy oprocentowane przekazy na kasy skarbowe, płatne w krótkim terminie trzy- lub kilkumiesięcznym, niekiedy w terminach dłuższych. Przekazy nieoprocentowane lub kilkuletnie tracą charakter bonów skarbowych, ponieważ celem emisji bonów jest ściągnięcie chwilowe do kas skarbowych zbędnej gotówki, leżącej w kasach bankowych i prywatnych, a przeznaczonej do wypłat w terminach nieco późniejszych. Bony skarbowe przez oprocentowanie, zazwyczaj z góry potrącone od sumy nominalnej bonów, zapewniają posiadaczom takiej gotówki chwilową korzystną lokację, skarbowi państwa zaś dostarczają potrzebnych funduszów chwilowych, zanim wpłyną spodziewane przychody z podatków lub z kredytu długoterminowego Jeżeli zaś bony nie są oprocentowane, albo opiewają na terminy kilkuletnie, wówczas mijają się z swoim celem, albowiem bądź mają charakter not państwowych, bądź pożyczek długoterminowych. W praktyce skarbowej państw europejskich bony skarbowe znane są od dawna, pod rozmaitemi nazwami We Francji bony skarbowe (bons du trésor) - były rozpowszechnione

w skarbowości już w XVIII. wieku, wydaje je minister skarbu na mocy zezwolenia parlamentu. W Anglji bony wydawane na ogólne potrzeby skarbowe, t. zw. exchequer bills odróżniają od bonów, wydawanych na specjalne cele, t. zw. treasury bills, mających formę weksli, płatnych w kasach państwowych i w banku Anglji. W czasie wojny światowej wszystkie państwa wojujące czyniły obszerny użytek z emisji bonów skarbowych i spłacały je bądź za pomocą nowych bonów, bądź przez emisję obligacji długoterminowych. Niektóre bony były z góry kilkuletnie, aby przetrwać mogły wojnę przed umorzeniem. W. Brytanja wydawała oprócz zwyczajnych kilkumiesięcznych Treasury Bills, o rozmaitej stopie procentowej, zależnej od stosunków rynkowych, także kilkuletnie bondy skarbowe (exchequer bonds) i certyfikaty oszczędnościowe (war savings certificates), obliczone na sfery niezamożne. Francja w miejsce zwyczajnych bonów skarbowych (du trésor) dla zachęty wydawała 5% bony „obrony narodowej" kilkumiesięczne i roczne z procentem płatnym z góry i osobno obligacje obrony narodowej, spłacając je przy emisji pożyczek długoterminowych. Włochy wydawały obok bonów zwyczajnych także bony wieloletnie (poliennali). Niemcy i Austrja również wydawały obok kilkumiesięcznych przekazów skarbowych (Schatzanweisungen, w Austrji Schatzscheine) także długoterminowe obligacje przekazowe (Reichsschatzanweisungen). Także Ameryka Północna wydawała oprocentowane bony skarbowe (certificates) na rachunek długoterminowych pożyczek wolnościowych (liberty loan). W Polsce bony skarbowe zastąpiono obecnie „biletami skarbowymi".

Zbytnia emisja bonów skarbowych, płatnych w krótkich terminach, niebezpieczną jest dla skarbu w razie zachwiania kredytu państwowego. Państwo bowiem naraża się na niewypłacalność, nie mogąc spłacić bonów ani z dochodów swoich, ani przez emisję nowych bonów lub obligacji stałych. W takiem położeniu znalazły się państwa zwycięskie po wojnie, nie mogąc doczekać się wypłaty szkód wojennych od Niemiec. Francja ma obecnie około 100 miljardów franków pożyczek krótkoterminowych. Włochy 24 miljardów lirów bonów bieżących i 12 miljardów bonów kilkuletnich, Niemcy w październiku r. 1918 miały w obiegu 45 miljardów marek w bonach skarbowych.

W Polsce na mocy ustawy z 31 lipca 1924 o naprawie skarbu państwa i rozporz. Prezydenta Rzeczypospolitej z 3 października 1924 (poz. 833 Dz. U.) minister skarbu jest upoważniony do wydania serjami z terminem płatności nie dłuższym nad 6 miesięcy od daty wypuszczenia poszczególnych serji biletów skarbowych na sumę ogólną 75 miljonów złotych.

b) NOTY SKARBOWE.

Notami skarbowemi nazywamy nieoprocentowane przekazy na okrągłe sumy, płatne okazicielowi w kasach skarbowych. Noty państwowe mają przywileje takie same jak banknoty, mogą więc służyć do wypłat we wszystkich kasach publicznych, zazwyczaj mają też walutę obiegową w obrocie prywatnym, ale są płatne w gotówce w kasach państwowych. Od bonów skarbowych różnią się oprócz formy tem, że nie są oprocentowane i dlatego nie mogą być wydawane w większych sumach. Tworzą one niejako podręczną kasę dla państwa w braku chwilowym wpływów gotówkowych, n. p. przy wypłacie płac urzędnikom, a mogą być pożądane także dla zwiększenia chwilowego potrzebnych środków obiegowych. W Niemczech ustawa z r. 1874 pozwalała rządowi Rzeszy wydawać noty (Reichskassenscheine) bez pokrycia do wysokości 120 miljonów marek, w Ameryce dotychczas krążą w obiegu dawne noty państwowe, t. zw. g r e e n b a k i, na równi z banknotami.

Zasadniczo wydawanie not państwowych w ilości umiarkowanej, prawnie ograniczonej, przedstawia się jako całkiem godziwe, nikogo nie krzywdzące pokrycie chwilowych potrzeb skarbowych. W braku środków obiegowych społeczeństwo korzysta chętnie z tej emisji i używa dobrowolnie not zamiast pieniędzy. Noty mogą też zastąpić drobną monetę (bilon) w obiegu, zanim zostanie wybitą w potrzebnej ilości. W czasie wojny światowej wskutek braku monety kruszcowej, uchodzącej z kraju, także miasta (Gdańsk, Poznań, Toruń) i inne związki samorządowe wydawały własne noty dla potrzeb obiegu, zaciągając w ten sposób bezprocentową pożyczkę u społeczeństwa.

Emisja not skarbowych kryje jednak wielkie niebezpieczeństwo dla wypłacalności państwa, jeżeli noty wydawane są w zbyt

znacznej ilości. W czasach wielkich trudności finansowych, zwłaszcza w czasie wojny, noty państwowe stają się pieniądzem papierowym, ponieważ nie są wypłacalne w gotówce, otrzymują kurs chwiejny i ciągłą zniżkową tendencję oraz pociągają za sobą banknoty i inne papiery, z którymi są prawnie zrównane. Przekonano się o tem we wszystkich wojnach europejskich w czasach nowożytnych, najdowodniej zaś w ostatniej wojnie światowej, w której nawet bogata i potężna W. Brytanja wskutek wydania not państwowych (currency notes), które niedawem uzyskały disagio, naraziła na ten sam los banknoty banku Anglji i dopiero w 7 lat po wojnie, w kwietniu r. 1925, podjąć mogła na nowo wypłaty gotówkowe i przywrócić normalną wartość not i banknotów. Przykład ten dowodzi, że tylko w czasach pokojowych i finansowo ustalonych można się zgodzić na emisje not państwowych w ograniczonej ilości, jako długu bieżącego. W czasach wojennych lub finansowo niepewnych należy unikać tej formy długów państwowych.

c) DŁUGI BIEŻĄCE BANKOWE.

Państwo i związki samorządowe mogą korzystać na wzór przedsiębiorstw prywatnych z kredytu chwilowego w bankach i u prywatnych kapitalistów. Jako przedsiębiorca państwo pozostaje w stosunkach gospodarczych z bankami i innemi firmami, z którymi wiążą je stosunki kredytowe. Koleje żelazne państwowe, przedsiębiorstwa monopoliczne i inne, zastąpione przez swoje dyrekcje wchodzą nieustannie w takie stosunki na rachunek bieżących przychodów. Państwo wypłaca procenty od długów swoich (kupony) za pośrednictwem firm bankowych i pokrywa u firm zagranicznych z góry swoje zobowiązania zapomocą czeków, dewiz lub rachunków bieżących. Państwo może w razie potrzeby korzystać z otwartego kredytu w bankach, zwłaszcza biletowych, już na mocy statutów tych banków. N. p. skarb państwowy polski ma zastrzeżony kredyt w Banku Polskim do wysokości 50 miljonów złotych (bezprocentowy), może też korzystać z kredytu w bankach państwowych, mianowicie w pocztowej Kasie Oszczędności lub w Banku Gospodarstwa Krajowego.

d) DŁUGI BIEŻĄCE PRZYMUSOWE.

Przymusowy dług nie jest faktycznie długiem, lecz podatkiem, ponieważ kredyt opiera się na zaufaniu i dobrej woli osób kontraktujących. Dlatego tylko eufemistycznie można mówić o przymusowych długach bieżących lub stałych. Najzwyklejszą formą takich długów są pieniądze papierowe, narzucone z góry społeczeństwu lub powstałe z not państwowych i banknotów przez uchylenie ich wypłacalności w gotówce. Dalszą formą długów przymusowych są bony skarbowe, w terminie nie wykupione lub przymusowo prolongowane. Długiem przymusowym jest w ogólności uchylanie nię państwa od terminowej wypłaty swoich zobowiązań z jakichkolwiek tytułów, n. p. z tytułu dostaw państwowych, przesyłek pocztowych, zakupna żywności dla wojska, rekwizycji wojennych, świadczeń wojennych i t. d. Niekiedy państwo jest zniewolone wstrzymać wypłatę płacy urzędnikom w całości lub części, tak samo wypłatę procentów swoim wierzycielom, sum należnych dostawcom, wydając im na razie bony skarbowe zamiast gotówki. Wszystkie takie wypadki są objawami niewypłacalności państwa, niebezpiecznymi dla organizmu gospodarczego i kredytu państwowego. Słuszniejszem od tych objawów bankructwa jest nałożenie na społeczeństwo doraźnego podatku pod formą zaliczki na rachunek podatków płatnych w terminach późniejszych, czyli przymusowa antycypacja podatków, jakkolwiek środek ten w czasach wojennych w obec osłabionej siły podatkowej ludności bywa mało skutecznym.

B) FORMY DŁUGÓW STAŁYCH.

Długi stałe, rozłożone na spłaty wieloletnie lub ograniczone do wypłaty procentów (renty) państwo i związki samorządowe zaciągać mogą w rozmaitych formach. Dawniejsza forma zaciągania długoletnich długów u kapitalistów prywatnych na zastaw lub na osobisty kredyt panujących w państwie nowożytnem wyszła z użycia. Natomiast powszechnemi stały się długi emisyjne, w formie obligów państwowych na imię lub okaziciela w rozmaitych odmianach obligacji, rent, losów premiowych, priorytetów. W wojnie światowej odżyły wprawdzie dawne kredy-

ty między panującymi w formie pożyczek państwowych między sojusznikami i w formie pożyczek posiłkowych, t. zw. reliefowych, o których mówiliśmy wyżej. Była to jednak forma przejściowa, uzasadniona wspólnością celów wojennych, zasadniczo bowiem państwo nie zajmuje się udzielaniem kredytu innym państwom i krajom poza obrębem swego obszaru i swoich związków samorządowych.

a) KSIĘGA DŁUGÓW SKARBOWYCH.

Jedną z form długów stałych może być wpisanie wierzycieli państwa, należnego im kapitału i odsetek, w osobnej księdze długów skarbowych poza ogólną księgą rachunkową długów, jaką dla własnej wiadomości i kontroli każde państwo utrzymywać musi Wpis wierzytelności w osobnej księdze długów nie tylko daje wierzycielowi moralne zadośćuczynienie, jako dowód jego loialności i patrjotyzmu, ale daje mu też pewne korzyści materjalne, ponieważ zabezpiecza go przed utratą lub zniszczeniem papierów wartościowych i zapewnia mu regularną przesyłkę odsetek pod wskazanym adresem. Ze względu na to jednak, że kapitał w ten sposób ulokowany nie może być przed terminem zrealizowany, że cesja kapitału na rzecz innych osób wymaga dopełnienia prawnych formalności, ten sposób udzielania kredytu nadaje się tylko dla kapitalistów, którzy żyją z renty od kapitału, dla gmin, fundacji, zakładów ubezpieczeń życiowych i innych osób, które mogą swe kapitały i rezerwy na dłuższy czas unieruchomić. Za przykładem Anglji, która z końcem XVII. wieku taką księgę długów założyła, oraz Francji, w której w czasie rewolucji ustawą z sierpnia r. 1793 podobną księgę (grand-livre) wprowadzono, poszły inne państwa, wprowadzając w systemie tej księgi pewne zmiany, ułatwiające lokację kapitałów w tej formie i ich realizację. Obecnie rozróżnić można kilka systemów w prowadzeniu księgi długów skarbowych.[1]) Wedle systemu angielskiego, przyjętego przez Holandję, Niemcy i kraje niemieckie, wpisany do księgi wierzyciel nie otrzymuje żadnego wyciągu ani innego dokumentu, a odsetki wysyła mu się z urzędu czekiem pocztowym lub za

[1]) Ob G. Schanz: Staatsschuldbuch w Handw. der Staatsw. 3 wyd. t. 7 (tamże literatura)

pośrednictwem banków. Wedle systemu francuskiego, przyjętego przez Włochy i Belgję, wierzyciel otrzymuje urzędowy wyciąg z księgi głównej i musi go okazać przy pobieraniu odsetek lub cesji swej wierzytelności. Wedle systemu amerykańskiego wierzyciel wpisany do księgi otrzymuje papiery zarejestrowane (registered bonds) w swoje posiadanie, a odsetki przesyła mu kasa państwowa czekami pocztowymi. Nakoniec państwa skandynawskie przyjmują od swoich wierzycieli papiery w przechowanie i zarząd na wzór zwyczajnych depozytów bankowych.

System lokacji przez wpis w księdze głównej rozpowszechnił się najwięcej w Stanach Zjednoczonych Ameyki Północnej, gdzie przed wojną światową około 94% obligów (bondów) było zarejestrowanych, następnie we Francji, Włoszech i Belgji, gdzie wpisuje się do głównej księgi także drobne renty za pośrednictwem ksiąg departementowych, przez co długi księgi głównej uruchomiono i zdecentralizowano na cały kraj i na drobnych kapitalistów. We Włoszech pozwolono przepisywać odsetki z wierzytelności w księdze głównej na książeczki pocztowych kas oszczędności.

Państwo w tym systemie lokacji kapitałów utrzymuje ściślejszą łączność z swoimi wierzycielami i kapitalistami całego kraju, ma dokładny przegląd ruchu kapitałów i widoków na przyszłość, powstrzymuje podaż swoich papierów dłużnych i spekulację giełdową niemi na rynkach własnych i zagranicznych, wiąże interesy swoich wierzycieli ściśle z kredytem państwowym. Jest to więc forma pod każdym względem dla skarbu dogodna i korzystna.

Polska nie wprowadziła dotychczas u siebie tego systemu.

b) OBLIGI I RENTY PAŃSTWOWE.

Obligi państwowe i renty, listy kolejowe, komunalne i inne pożyczki emisyjne długoterminowe są typową formą stałych pożyczek, ponieważ są łatwo przenośne, opiewając zazwyczaj na okaziciela, są wystawiane w rozmaitych sumach okrągłych, dostosowanych do siły płatniczej rozmaitych warstw ludności i są zaopatrzone w kupony na okaziciela, płatne w terminach półrocznych lub rocznych. Dla ułatwienia propagandy pożyczki państwowe emisyjne otrzymują rozmaite nazwy, wskazujące cele po-

życzki i działające na wyobraźnię nabywców. W czasie wojny światowej Francja wypuszczała pożyczki „obrony narodowej" i pożyczkę wyzwolenia (de la libération), Ameryka Północna pożyczkę wolności (liberty loan), Polska w r. 1920 pożyczkę „Odrodzenia", celem pozyskania najszerszych warstw ludności. Papiery te są notowane na giełdzie i każdy może je nabywać i pozbywać po kursie giełdowym. W czasie wojny światowej emitowano w tej formie olbrzymie sumy. Niemcy wypuściły 9 pożyczek emisyjnych i osiągnęły z nich razem 97 miljardów marek, Anglja z trzech pożyczek emisyjnych przeszło 3 miljardy funtów czyli 60 miljardów marek, Francja z czterech pożyczek 71 miljardów fr., w czem mieściły się jednak częściowo pożyczki te same kolejno spłacane nowemi pożyczkami, Ameryka Północna z pięciu pożyczek 21½ miljarda dolarów, Włochy z pożyczek narodowych przeszło 48 miljardów lirów.

Różnica między obligacjami (w Anglji certyfikatami) a rentami polega na tem, że obligacje umarza się wedle oznaczonego z góry planu losowań w dłuższym okresie czasu, rent zaś nie umarza się wedle planu, ponieważ państwo nie obowiązuje się wypłacać kapitałów, tylko płacić rentę. Faktycznie także renty powinny być umarzane przez wykupno po kursie giełdowym i stopniowe zniszczenie. Dla państwa jest forma renty o tyle dogodniejsza, że nie wiąże go pod względem spłaty i pozostawia mu swobodę co do umarzania. Dla wierzycieli jest forma obligacji bardziej ponętna, ponieważ nabywając papier poniżej pari, czyli wartości nominalnej, liczyć mogą na wylosowanie papierów, a w takim razie na otrzymanie całej sumy nominalnej w gotówce.

W porównaniu z pożyczką wpisaną do księgi długów państwowych jest dla państwa pożyczka emisyjna o tyle mniej korzystną, że państwo nie otrzymuje zazwyczaj całej sumy nominalnej w gotówce, lecz sumę niższą wedle kursu, że często ponosi koszta pośrednictwa banków i że podaż papierów obniża ich kurs, a nadto papiery wędrują za granicę i przyczyniają się do pogorszenia bilansu płatniczego. Z drugiej strony mają pożyczki emisyjne tę wyższość, że są łatwiejsze, albowiem wciągają bardzo wielu kapitalistów krajowych i obcych takich, którzy nie szukają stałej lokacji i nie zamierzają nawiązywać stałych stosunków kredytowych z państwem. W czasie zniżania się stopy procentowej

w kraju lub na rynkach światowych może być pożyczka emisyjna wypowiedzianą i umorzoną za pomocą nowej korzystniejszej pożyczki. Wypowiedzenie jest tylko wtedy niedopuszczalne, jeżeli państwo z góry się zrzekło tego prawa na cały czas, lub na pewien okres czasu pożyczki.

c) POŻYCZKI LOSOWE (PREMIOWE).

Pożyczki losowe opiewają nominalnie na sumę, która wedle planu umorzenia musi być do ostatecznego terminu wylosowaną jako najniższa „wygrana". Zapewniają one skarbowi tę korzyść, że wszystkie wygrane ponad wartość nominalną losów przedstawiają razem umiarkowany procent od zaciągniętej w tej formie pożyczki państwowej. Pożyczki losowe zazwyczaj nie przynoszą żadnego procentu (nie mają wcale kuponów), albo procent nieznaczny. Właściwą pobudką kupowania takich papierów jest nadzieja znacznej wygranej. Dzięki tej pobudce popyt za losami jest zwykle znaczny i kurs emisyjny papierów jest korzystny, często z góry wyższy od nominalnej wartości papieru.

Z tych powodów pożyczki losowe są dla skarbu państwa dogodne i korzystne. Dla społeczeństwa jednak są one loterją, grą mniej wprawdzie demoralizującą i szkodliwą, jak zwykła loterja liczbowa lub klasowa, skoro każdy los przynosi przynajmniej po dłuższym czasie zwrot swej wartości nominalnej, ale nie licującą z powagą i posłannictwem państwa. Dlatego dzisiaj uważa się powszechnie pożyczki losowe za niewłaściwe dla państwa, a dopuszcza się je wyjątkowo dla celów humanitarnych, n. p. budowy szpitali, sanatorjów, kościołów.

d) PIENIĄDZ PAPIEROWY.

Pieniądz papierowy, czyli noty państwowe i banknoty uposażone w walutę przymusową, niepłatne w gotówce, jest najszkodliwszą formą długów państwowych. Jest to forma zgubna dla gospodarstwa społecznego, ponieważ wypiera dobre środki obiegowe z obrotu, wywołuje zniżkę i chwiejność cen, płac, czynszów, procentu, zysków, podkopuje kredyt krajów wobec zagranicy; jest zarazem zgubną dla skarbowości publicznej, ponieważ zmniejsza wartość wszystkich jej dochodów, osłabia jej kredyt w kraju

i zagranicą, niszczy trwale jej równowagę skarbową, wprowadza zamęt w cały system skarbowy. Dlatego należy uważać tę formę długów skarbowych za niedopuszczalna pomimo formalnej łatwości jej przeprowadzenia. Pieniądz papierowy działa o wiele szybciej i skuteczniej na wyczerpanie siły podatkowej ludności, aniżeli jakikolwiek inny podatek, albowiem nieznacznie pozbawia posiadaczy papierów wartościowych i wszelkich walorów pieniężnych nietylko dochodów, ale całego majątku. Ztąd nazwano inflację pieniądza papierowego p o d a t k i e m i n f l a c y j n y m, niebezpieczniejszym, od wszelkich innych form długów skarbowych.

Mimo potępienia pieniędzy papierowych musimy liczyć się z możliwością emisji takich pieniędzy pod wpływem konieczności skarbowej. Niemal każde państwo było zmuszone w potrzebie wojennej, szczególnie po doznanej klęsce, uciekać się do tego środka, jako ostatniej deski chwilowej pomocy. Nie tylko państwa wciągnięte w wir wojen napoleońskich, także później Stany Ameryki Północnej w czasie wojny domowej, Włochy w r. 1866, Francja w r. 1848 i w r. 1870, Rosja, państwa południowej Ameryki kilkakrotnie były zmuszone, bądź wydawać państwowe noty niepłatne w gotówce, bądź przyznawać walutę przymusową banknotom banku biletowego. W wojnie światowej żadne państwo europejskie nie mogło się wstrzymać od emisji pieniędzy papierowych, a niektóre z nich tylko dzięki tej emisji mogły przetrwać wojnę i przesilenie powojenne. Na wypadek takiej konieczności doradzać należy państwom, aby korzystały z pierwszej sposobności możliwej przemiany takiego długu w zwyczajny oprocentowany dług stały.

e) RENTY CZASOWE, DOŻYWOTNIE I EMERYTURY.

Wskutek rozwoju działalności państwowej na polu ubezpieczenia społeczeństwa, niemniej coraz większego rozgałęziania się administracji publicznej, powstają dla skarbowości znaczne wydatki, przybierające cechę stałych ciężarów publicznych. Są to wprawdzie ciężary t. zw. administracyjne, ale zbliżone są do długów skarbowych tem, że spadają na skarb państwa bez żadnego odwzajemnienia i pokrycia z administracyjnych źródeł.

We Francji wydatki na emerytury urzędników tworzą wprost część długów skarbowych z tego tytułu, że w r. 1853 zniesiono kasy pensyjne i przeniesiono ciężary na skarb państwa. Analogicznie także w innych państwach nie mających osobnych funduszów emerytalnych stanowią one ciężar na równi z innymi długami skarbu. Także wydatki na renty ubezpieczenia robotników, a względnie emerytury robotnicze, oraz na renty dla inwalidów wojennych dosięgają obecnie w niektórych państwach sum bardzo poważnych. Sumy te, skapitalizowane wedle analogji rent państwowych, przedstawiają bardzo znaczne podwyższenie stałych długów państwowych.

Renty czasowe i dożywotnie były jedną z form długów państwowych, rozwiniętych w XVII. i XVIII. wieku. Szczególnie głośną była kombinacja rent w t. zw. tontynach, zalecanych w połowie wieku XVII. przez bankiera neapolitańskiego Tontiego, polegająca na tem, że ubezpieczeni na rentę składali naraz kapitał skarbowi państwa, pobierali jednak całą rentę od kapitału aż do śmierci ostatniego z ubezpieczonych, który wszystkich przeżył. Było to więc ubezpieczenie losowe, dające premię osobom długo żyjącym, tworzącym daną grupę ubezpieczonych. Skarb państwa nie doznawał ulgi tak długo, dopóki cała grupa nie wymarła. W Anglji w XVIII. wieku rozpowszechniły się długi skarbowe w formie t. zw. annuitetów, umarzane w dłuższym terminie, podobnie jak pożyczki hipoteczne, spłacane długoletniemi ratami. Pożyczki takie zapewniają skarbowi stopniowe umorzenie w oznaczonym terminie, mają jednak tę słabą stronę, że nie pozwalają korzystać z obniżenia stopy procentowej i z wypowiedzenia pożyczki celem jej spłaty w drodze konwersji na lepszych dla skarbu warunkach.

2) DŁUGI KRAJOWE I ZAGRANICZNE.

Długi można zaciągać w kraju albo zagranicą, zależnie od konjunktury rynkowej i od polityki gospodarczej w danym czasie. Kapitał pieniężny ma charakter międzynarodowy i szuka lokaty tam, gdzie ma zabezpieczoną pewność zwrotu i najkorzystniejsze warunki co do odsetek i spłaty. Ze stanowiska ściśle skarbowego najkorzystniejszą jest pożyczka, dająca skarbowi całą

sumę nominalną długu bez potrąceń na kursie i najkorzystniejsze warunki co do spłaty i stopy procentowej, bez względu na to, czy jest zaciągniętą w kraju lub zagranicą. W pierwszym rzędzie każde państwo stara się zaciągnąć pożyczkę w własnym kraju, ma bowiem naturalne prawo powołać własnych obywateli do udzielenia kredytu skarbowi. Względy gospodarcze i polityczne przemawiają również za pożyczkami krajowemi (wewnętrznemi), ponieważ pożyczki takie wiążą interesy obywateli ściślej z potrzebami skarbu i państwa, dają możność kapitalistom, kasom oszczędności i innym instytucjom kredytowym, fundacjom, zakładom ubezpieczeń życiowych, łatwej i korzystnej lokacji kapitałów, chronią walutę krajową i bilans płatniczy, a państwo zabezpieczają od wpływów zagranicznych. Pod względem politycznym szczególnie niebezpieczne są pożyczki takie, które ograniczają samodzielność skarbu publicznego, oddają pewne dochody lub całą skarbowość pod kontrolę lub w zarząd obcych wierzycieli i państw albo Ligi narodów, albowiem zagrażają państwu dalszemi konsekwencjami na wypadek dalszych niedoborów finansowych i nowej potrzeby obcych kredytów. Jeżeli państwo staje się niewypłacalnem wobec własnego kraju i jest zmuszone narazić kraj na dewaluację waluty krajowej i utratę kapitałów na tę walutę opiewających, jest to niezawodnie klęską gospodarczą i pociągnąć może za sobą także polityczne zaburzenia w kraju, ale mimo to państwo zachowuje swą niezawisłość i stopniowo dochodzi do odrodzenia ekonomicznego i do równowagi skarbowej. Jeżeli zaś państwo staje się niewypłacalnem wobec zagranicznych wierzycieli i państw, zagraża mu kuratela obca, naruszająca jego niezawisłość i wysysająca siły ekonomiczne i podatkowe kraju w pierwszym rzędzie na rzecz obcych wierzycieli, jak poucza przykład Turcji z czasów przed wojną światową.

Niekiedy jednak względy skarbowe i ekonomiczne domagają się raczej pożyczki zagranicznej, mianowicie w czasach, gdy kraj jest wycieńczony wojną lub klęskami gospodarczemi i potrzebuje dopływu obcych kapitałów celem odbudowy życia ekonomicznego, gdy stopa kredytowa w kraju z powodu wielkiego popytu a małej podaży kapitałów jest zbyt wysoką, gdy zabezpieczenie i reforma waluty krajowej nie może się obejść bez obcych kapi-

tałów. W czasie wojny także względy polityczne przemawiają za pożyczką zagraniczną, aby oszczędzać w chwilach krytycznych własne społeczeństwo, nie wyczerpywać jego zasobów i pozwolić mu przetrwać w spokoju burzę wojenną.

Z tych przyczyn w czasie wojny światowej i po wojnie światowej wszystkie państwa wojujące, z wyjątkiem Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, starały się o kredyty zagraniczne z rozmaitem powodzeniem. Bankierem Europy całej stała się Ameryka Północna, w obrębie zaś Europy przedewszystkiem W. Brytanja, jak poprzednio stwierdziliśmy. Także Polska, wyczerpana wojną i spustoszeniem kraju, zmuszoną była i jest zabiegać o zagraniczne kredyty, celem utrwalenia swej waluty i przeprowadzenia stopniowej sanacji całego gospodarstwa narodowego. Obce kredyty dopomagają do wyrównania niedoborów w bilansie płatniczym kraju, na przyszłość jednak stają się dlań ciężarem, ponieważ wymagają wypłaty odsetek i rat na umorzenie pożyczki.

3) DŁUGI W WALUCIE KRAJOWEJ I OBCEJ.

Pożyczki mogą być zaciągane w walucie krajowej lub obcej. Pożyczki zagraniczne zazwyczaj w walucie obcej, pożyczki krajowe w walucie własnej. Nie jest to jednak konieczne. Kapitaliści zagraniczni nie chcą lokować swoich kapitałów w walucie obcej papierowej lub niedostatecznie utrwalonej. Szczególnie odstraszającym dla nich przykładem jest dewaluacja wszystkich walut w europejskich krajach, mających udział w wojnie światowej. Z tego powodu po wojnie pożyczki zagraniczne były zaciągane zazwyczaj w walucie dolarowej. Państwo polskie zaciągnęło we Francji pożyczkę we frankach francuskich, we Włoszech w lirach włoskich, chociaż obydwie te waluty nie są ustalone i mają chwiejny kurs. W razie podniesienia się kursu franków i lirów ciężar długów stanie się dla Polski większym, w razie dalszego spadku ich kursu ciężar ten będzie coraz lżejszym. W każdym razie wypłata odsetek i rat umorzenia w walutach obcych jest dla państwa uciążliwą i dla bilansu płatniczego szkodliwa, ponieważ w terminach płatności wywołuje znaczny popyt za walutami zagranicznemi i podnosi kursy obcych dewiz ze szkodą dla interesów gospodarczych kraju.

Z tych samych przyczyn oraz z politycznych względów nie można doradzać państwu zaciągania pożyczek krajowych (wewnętrznych) w obcej walucie, ponieważ pożyczki takie są wyrazem nieufności własnego społeczeństwa do waluty własnej i do własnej skarbowości. Nie możemy więc pochwalić wypuszczenia w Polsce w r. 1924 premiowej pożyczki dolarowej, zwłaszcza w chwili podjęcia równocześnie sanacyjnej akcji walutowej

4) DŁUGI NARODOWE I BANKIERSKIE.

Emisja papierów pożyczek państwowych nastąpić może bądź w drodze bezpośredniej, bądź pośredniej.

Bezpośrednio zaciąga państwo pożyczkę przez otwarcie subskrypcji na pożyczkę w pewnej oznaczonej wysokości i wedle oznaczonej stopy procentowej oraz kursu emisyjnego w kasach państwowych podatkowych, pocztowych, krajowych, tudzież w kasach tych banków, które bezinteresownie pragną przysłużyć się państwu. Jeżeli w państwie istnieje księga główna długów państwowych, zdecentralizowana na wzór francuski, albo jeżeli do takich celów używa państwo pomocy Pocztowej Kasy Oszczędności, wówczas państwo ma w tych instytucjach gotowe organy powołane do przeprowadzenia subskrypcji. W takiej subskrypcji biorą zazwyczaj udział także banki celem nabycia papierów państwowych dla swoich klijentów, niemniej dla spekulacji, jeżeli liczą na zwyżkę kursu papierów. Dla zachęcenia do subskrypcji państwo ustanawia taki kurs papierów i taką stopę procentową, jakie odpowiadają konjunkturze rynkowej w danej chwili i zapewniają korzyść w porównaniu z danym kursem i stopą procentową innych analogicznych papierów wartościowych.

W normalnych stosunkach i w zamożnych krajach emisja papierów państwowych w drodze subskrypcji jest sposobem najwłaściwszym i najkorzystniejszym dla państwa i społeczeństwa, ponieważ pozwala państwu zaciągnąć pożyczkę na warunkach odpowiadających konjunkturze giełdowej bez opłacania prowizji bankowych, kapitalistom zaś ułatwia nabycie papierów wprost z pierwszej ręki po umiarkowanym kursie. W czasach anormalnych, n. p. niebezpieczeństwa wojny, umożliwia taka subskrypcja

zaciągnięcie pożyczki u narodu o wiele korzystniejszej, niż byłaby możliwą w drodze pośredniej bankierskiej, jeżeli państwo zdoła apelem do patrjotyzmu obywateli zapalić ich do subskrypcji, nie tylko widokiem korzyści materjalnych, ale także potrzebą i niebezpieczeństwem ojczyzny. Z tego powodu pożyczki takie otrzymały nazwę pożyczek narodowych. W rzeczywistości także inne krajowe pożyczki są narodowemi, a różnią się od takiej narodowej pożyczki tem, że naród nie jest bezpośrednio powołany do subskrypcji w imię dobra ogólnego.

Pośrednio zaciąga państwo pożyczkę t. zw. bankierską, zwracając się do banków w kraju i zagranicą o jej sfinansowanie. Stosunek państwa do banków, które łączą się w tym celu w t. zw. konsorcjum, może być dwojakim: Państwo może oddać bankom swoje papiery w komis i zapewnia im prowizję za zajęcie się sprzedażą i ulokowanie papierów (n. p. 2 proc. od sumy emisji), albo też oddaje bankom całą lub część pożyczki po pewnym umówionym kursie na ich własny rachunek i ryzyko. W pierwszym wypadku zależy bankom na ulokowaniu pożyczki, ponieważ od powodzenia ich akcji zależy otrzymanie prowizji, nie ponoszą jednak odpowiedzialności w razie niepowodzena emisji. W drugim wypadku zależy bankom nietylko na powodzeniu emisji, ale zarazem na uzyskaniu jak najkorzystniejszego kursu papierów, ponieważ zysk banków jest tem wyższy, im wyższa różnica między kursem zapłaconym państwu, a otrzymanym od nabywców papieru. Także przy pożyczce bankierskiej ogłasza się subskrypcję na kupno papierów. Subskrypcji jednak nie ogłasza państwo, lecz banki i one też oznaczają kurs papierów, po jakim można papiery nabyć. Niekiedy konsorcjum bankowe nabywa od państwa na własny rachunek tylko część pożyczki i zastrzega sobie na resztę pożyczki t. zw. opcję, t. j. prawo nabycia także reszty, jeżeli sprzedaż nabytej części nie napotka wielkich trudności

Pożyczki bankierskie stoją zasadniczo niżej od pożyczek narodowych, ale są często dla państwa jedyną drogą emisji papierów, mianowicie wówczas, gdy kraj nie jest zamożnym i w narodzie nie można obudzić zapału dla pożyczki. Niekiedy wymaga interes społeczeństwa, aby państwo nie odwracało kapitałów krajowych

od produkcji i aby raczej zwróciło się do kapitalistów zagranicznych o ułatwienie emisji. Także banki owych krajów korzystają z subskrypcji własnego społeczeństwa dla przeprowadzenia emisji. Z tego powodu pożyczki zagraniczne są tylko wtenczas ułatwione, jeżeli stosunki polityczne czynią daną pożyczkę w obcym kraju popularną i jeżeli rząd owego państwa ją popiera. Z powodu sojuszu Rosji z Francją Rosja mogła emitować we Francji kilka miljardów rubli swoich pożyczek po umiarkowanej stopie procentowej (4%) i korzystnym kursie. W czasie wojny światowej i po wojnie udział w pożyczkach bankierskich francuskich mieli także Amerykanie. Pożyczka polska z r. 1925 zaciągnięta w Ameryce w sumie 50 miljonów dolarów była bankierską, ale była subskrybowaną w Ameryce. Tak samo pożyczka polska z r. 1924 zaciągnięta we Włoszech.

5) DŁUGI OPROCENTOWANE I BEZPROCENTOWE.

Zasadniczo byłoby pożądanem, aby państwo skorzystać mogło z kredytu bezprocentowego, nie obciążającego skarbowości publicznej. Możliwość taka jest jednak ograniczoną, ponieważ kredyt należy ściśle odróżniać od ofiarności publicznej i od wszelkich przymusowych świadczeń. Ofiarność na cele publiczne istnieje w każdym narodzie, istniała zawsze i istnieje także w Polsce, a objawiła się w sposób rozrzewniający w najniższych warstwach ludności w czasach walk o niepodległość Ojczyzny. Świeżo mamy wspaniały objaw tej ofiarności w zapisie rozległych dóbr Władysława Zamojskiego na rzecz państwa. Jednakowoż oddanie nawet znacznych kapitałów państwu z pobudek patrjotycznych do rozporządzenia różni się od kredytu publicznego, jako koniecznego ogniwa w gospodarstwie państwa. Nawet komunistyczna Rosja sowiecka rozpisała w r. 1925 subskrypcję na 5% pożyczkę wewnętrzną. Zresztą nie zawsze ofiarność jest bezinteresowną i dla państwa korzystną. Dostawcy produktów dla armji, zwłaszcza maszyn, broni, okrętów, gotowi są kredytować skarbowi państwa na dłuższy termin swoje dostawy, ale odbić się to może na jakości, cenie i dokładności dostawy. Instytucje bankowe i inne, ubiegające się o koncesje państwowe, n. p. na budowę kolei żelaznych, kanałów, portów, mogą ofiarować państwu kre-

dyt w zamian za korzystne dla siebie przywileje. Kredyt bezprocentowy do pewnej sumy państwa mają zastrzeżony w bankach emisyjnych, w Polsce do sumy 50 miljonów złotych, w zamian za przywilej bankowy. Także wszelkie przymusowe świadczenia i daniny, nałożone na obywateli lub pewne instytucje, nie są kredytem lecz podatkiem. Jednym z godziwych sposobów zaciągnięcia pożyczki bezprocentowej u społeczeństwa jest emisja not państwowych w ilości ograniczonej, nie uchylającej wypłacalności not w gotówce, o czem wyżej mówiliśmy. Emisja ta jednak jest uzasadnioną tylko w uporządkowanych stosunkach finansowych i w normalnych czasach gospodarczych, inaczej bowiem łatwo przemienić się może w emisję przymusowych pieniędzy papierowych i sprowadzić klęskę na skarb i na społeczeństwo. Także pożyczki państwowe losowe (premiowe) nie koniecznie muszą być oprocentowane, ponieważ odsetki od długów są zastąpione premiami.

Przy zaciąganiu pożyczek oprocentowanych ważnem jest oznaczenie s t o p y p r o c e n t o w e j, ponieważ ciężar pożyczki zależy nietylko od kapitału ale także od procentu i raty umorzenia. Stopa procentowa w pierwszym rzędzie zależy od stanu rynku pieniężnego i zwyczajnego dyskonta bankowego. Przed wojną kapitały pieniężne rosły szybko i stopa procentowa spadała, co ułatwiało nawet państwom ekonomicznie słabszym zaciąganie pożyczek w kraju i zagranicą na umiarkowany procent, zwykle 4% lub 5% bez znaczniejszej straty na kursie papierów. Wskutek zniszczeń wojennych stosunki te po wojnie światowej uległy gwałtownej zmianie. Obecnie (w maju r. 1925) dyskonto bankowe w Ameryce Północnej wynosi 3½%, w W. Brytanji 5%, w Polsce 10%. Polska wydaje 10%-we obligacje kolejowe w kraju po kursie niżej pari, płaci od pożyczki zagranicznej włoskiej 7½%, od pożyczki amerykańskiej 8%, oprócz znacznej straty na kursie emisyjnym papierów. Przy pożyczkach wysoko oprocentowanych państwo powinno zastrzec sobie prawo wcześniejszego wypowiedzenia i spłaty pożyczki zapomocą konwersji na inną, niżej oprocentowaną. Dotyczy to szczególnie czasów dzisiejszych, mających nienormalnie wysoką stopę procentową z powodu braku

kapitałów pieniężnych i zachwiania kredytu wielu państw europejskich.

6) POŻYCZKI DOBROWOLNE I PRZYMUSOWE.

Wspomnieliśmy już wyżej, że pożyczka z natury swej jest dobrowolnym aktem prawnym, a wszelkie pożyczki przymusowe są jednostronnym aktem władzy państwowej, podatkiem nałożonym na osoby dotknięte takim przymusem. Takie przymusowe pożyczki mogą być narzucone tylko takim osobom, na które ów przymus działa skutecznie, n. p. urzędnikom, otrzymującym zamiast płacy w gotówce, bony skarbowe, posiadaczom państwowych obligów, których państwo wzywa do podwyższenia swej pożyczki w drodze t. zw. a r r o z a c j i (pokropienia) pod groźbą wstrzymania wypłaty procentów, podatnikom przez nakaz t. zw. a n t y c y p a c j i czyli zaliczkowej wypłaty podatków jeszcze nie płatnych, pod groźbą egzekucji, f u n d u s z o m publicznym i fundacjom będącym w zarządzie publicznym przez przymusową konwersję ich kapitałów i papierów na pożyczki państwowe. Wszelkie takie zarządzenia są sprzeczne z prawnemi i etycznemi podstawami kredytu i przynoszą życiu gospodarczemu dotkliwą szkodę. Mimo to były one praktykowane w wojnach dawniejszych i w czasie wojny światowej, jako akty konieczności państwowej, podobnie jak rekwizycje mieszkań, środków żywności i innych przedmiotów, zwłaszcza służących obronie narodowej, objęcie zarządu kolei żelaznych, kopalń i fabryk prywatnych, w interesie państwa i ludności. Uzasadnienie takiego przymusu nie wchodzi w zakres skarbowości publicznej lecz prawa politycznego.

W Polsce w czasie wojny z Rosją bolszewicką ustawą z 16 lipca 1920 nałożono pożyczkę przymusową 3%-wą na majątek i dochody osób prawnych i fizycznych, które nie brały udziału w subskrypcji pożyczki odrodzenia w odpowiedniej sumie. Później wydano ustawę z 28 października 1920 celem przeprowadzenia tej pożyczki, ale i ta ustawa okazała się nie wykonalną.

7) DŁUGI FUNDOWANE I NIEFUNDOWANE.

Długami fundowanymi nazywamy długi, zabezpieczone na nieruchomościach, kolejach żelaznych, lub wogóle na majątku skar-

bowym, albo na pewnych oznaczonych przychodach skarbowych, n. p. na monopolach i innych podatkach. W średnich wiekach fundowano długi na majątku panującego, ponieważ kredyt państwa nie opierał się na sile ekonomicznej i podatkowej całego społeczeństwa, lecz na kredycie osobistym i rzeczowym panujących. Ztąd też nazywano pierwotnie wszelkie długi stałe fundowanymi. Dzisiaj całe gospodarstwo i kredyt państwa opierają się przedewszystkiem na sile podatkowej ludności i na ogólnych rękojmiach prawno-politycznych, ztąd też w normalnych stosunkach skarbowych osobna fundacja dla długów jest zbędną, a nawet ubliżającą dla kredytu państwa. Wszelako niekiedy we własnym interesie skarbowym zapewniają państwa wierzycielom swym specjalną fundację, dla wyjednania korzystniejszego kursu emisyjnego; szczególnie praktykują to przy emisji obligacji kolejowych na zakupno lub budowę kolei żelaznych, przez zabezpieczenie ich na całym majątku danej kolei żelaznej. Z konieczności tylko państwa z osłabionym kredytem uciekać się muszą do specjalnej gwarancji dla swych pożyczek. Tak n. p. długi Turcji, po dokonaniu ich redukcji, fundowano od r. 1881 na całym szeregu przychodów państwa mianowicie na monopolu tytoniowym, na podatku od wódki i innych podatkach, a nawet zarząd tych długów i przychodów oddano radzie administracyjnej, złożonej z delegatów wierzycieli państwa. Podobnie inne kraje bałkańskie fundują swe długi na majątku skarbowym, monopolach i podatkach wogóle, a także gminy starają się w tej drodze wydobyć się z przesilenia finansowego. Po wojnie światowej wszelkie długi zagraniczne państw Europy Środkowej, nie wyłączając Polski, fundowane są na pewnych oznaczonych dochodach monopolowych i podatkowych na żądanie wierzycieli zagranicznych.

8) DŁUGI WŁASNE I GWARANTOWANE.

Oprócz długów zaciągniętych na cele państwowe, państwo daje porękę za pożyczki związków samorządowych, instytucji naukowych i gospodarczych, kolei żelaznych prywatnych, spółek i stowarzyszeń, aby ułatwić im kredyt na cele ogólne. Z tytułu tych gwarancji może skarb państwa być pociągniętym do wypłat w razie niewypłacalności dłużników lub zajścia okoliczności

w umowie gwarancyjnej przewidzianych. Gwarancje n. p. kolejowe obciążyły w wielu państwach skarb wydatkami na oprocentowanie długów kolejowych lub uzupełnienie dywidendy akcjonarjuszów. Niepunktualność związków samorządowych i prywatnych w wypłacie odsetek od kapitałów gwarantowanych zniewala państwo do wyręczenia ich w wypłatach. Z tych przyczyn gwarancje skarbu państwa nie są obojętne dla kredytu państwa i muszą być także w budżecie uwzględnione. Po wojnie światowej niektóre gwarancje państwowe nabrały znaczenia międzynarodowego pod opieką Ligi narodów.

Państwo polskie udzieliło gwarancji kilku pożyczkom miejskim Lwowa i Krakowa, centralnej Kasie spółek rolniczych w Warszawie do sumy 15 miljonów złotych, Towarzystwu kredytowemu przemysłu polskiego (listom zastawnym) do wysokości 20 miljonów funtów st., Towarzystwu Kredytowemu Ziemskiemu w Warszawie (listom zastawnym) do wysokości 15 miljonów dolarów, Bankowi Gospodarstwa Krajowego, a to listom zastawnym bez ograniczenia, obligacjom komunalnym do sumy 200 miljonów zł., obligacjom bankowym do sumy 100 milj. zł. i 85 m. zł. z tytułu gwarancji (rozp. Prezydenta Rzeczypospolitej z 30 grudnia 1924, poz. 1067), obligacjom kolejowym do wysokości 20 miljonów, książeczkom wkładkowym do sumy 5 miljonów, Państwowemu Bankowi Rolnemu (listom zastawnym) do sumy 125 miljonów złotych. Nadto w ustawie z r. 1925 o popieraniu budowy domów mieszkalnych państwo przyjęło gwarancję za listy zastawne i obligacje do sumy 500 miljonów złotych. Dotychczasowe gwarancje skarbu państwa, wyżej przedstawione, dosięgłyby całej ogólnej sumy długów państwa, krajowych i zagranicznych, gdyby faktycznie owe poręczone kredyty były zrealizowane. Narazie jednak kredyty poręczone są dopiero w zawiązku lub całkiem nie istnieją. n. p. listy przemysłowe, poręczone do sumy 20 miljonów funtów st. czyli 500 miljonów złotych, listy zastawne dolarowe do sumy 15 miljonów dolarów, obligacje budowlane do sumy 500 miljonów złotych i inne.

V. KONSOLIDACJA I KONWERSJA DŁUGÓW SKARBOWYCH.

Zarząd długów, rachunkowość i kontrola są uproszczone i dogodne wówczas, gdy w miejsce długów pochodzących z roz-

maitych czasów, o rozmaitej formie, stopie procentowej i rozmaitych warunkach spłaty, państwo i związki samorządowe mają dług jeden o jednakowej formie, stopie procentowej i na jednakowych warunkach zaciągnięty. Cel ten osiągnąć można przez t. zw. konsolidację długów, czyli połączenie ich w jeden dług zapomocą konwersji czyli spłaty długów dawniejszych i o różnej formie, przez zaciągnięcie nowej pożyczki w odpowiedniej wysokości. W ten sposób można umorzyć długi bieżące i zamienić je na dług stały i rozmaite długi stałe złączyć w jeden dług ogólny. Konsolidacja więc łączy się ściśle z konwersją. Konwersja może mieć także cel odrębny, samoistny, mianowicie spłatę długów uciążliwych zapomocą nowej pożyczki na warunkach dogodniejszych, n. p. długów bieżących na długi stałe, długów wysoko oprocentowanych lub wolnych od podatków na długi niżej oprocentowane lub nie wyposażone w przywileje podatkowe, długów zagranicznych na długi krajowe lub odwrotnie, długów terminowych na wieczyste renty i t. p.

Przeprowadzenie konsolidacji i konwersji wymaga pewnych warunków prawnych i ekonomicznych. Prawnym warunkiem jest prawna możność wypowiedzenia i spłaty pożyczki przed terminem. Jeżeli państwo przy zaciągnięciu pożyczki zrzekło się z góry prawa wcześniejszego wypowiedzenia pożyczki, wówczas nie może jej spłacać bez zgody wierzycieli, chyba, że swoje obligacje wykupi w wolnym obrocie giełdowym po kursach rynkowych. Warunkiem ekonomicznym jest sprzyjająca pora dla konwersji, t. j. łatwość uzyskania kredytu na warunkach korzystniejszych, niż pożyczki dawniejsze. Wszelkie spłaty przymusowe są aktem przemocy i dowodem częściowej niewypłacalności państwa, o wiele szkodliwszym dla skarbowości i kredytu państwa, niż chwilowa korzyść, jaką może przedstawiać nowa pożyczka skonsolidowana.

Konsolidacje i konwersje długów państwowych były w XIX. stuleciu w Europie na porządku dziennym dzięki zniżkowej tendencji stopy procentowej i obfitości kapitałów pieniężnych. Papiery skonsolidowanych stałych długów angielskich nazwano konsolami, a nazwę tę stosuje się często do wszelkich tytułów stałych długów państwowych. Wskutek korzystnej konsolidacji i kon-

wersji długów państwowych przed wojną światową ciężar długów dla skarbu w wielu państwach zmniejszał się pomimo wzrostu sumy dłużnego kapitału.

Po wojnie światowej stosunki finansowe i ekonomiczne znacznie się pogorszyły i utrudniają korzystną konsolidację i konwersję długów państwowych. W państwach, które przeprowadziły regulację swej waluty, okazała się potrzeba konwersji długów zaciągniętych w walucie papierowej na długi w nowej walucie. Z tego powodu także w Rzeczypospolitej Polskiej ustawa z dnia 11 stycznia 1924 o naprawie skarbu państwa i reformie walutowej upoważniła Prezydenta Rzeczypospolitej do konwersji i konsolidacji pożyczek i zobowiązań państwowych na wniosek Rady ministrów, poczem rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 17 marca 1924 zarządzono konwersję asygnat pożyczki państwowej z r. 1918, długo- i krótkoterminowej 5% pożyczki z r. 1920 i 4% pożyczki premiowej z r. 1920 na 5% pożyczkę konwersyjną, spłacalną w 40 ratach półrocznych począwszy od 1 lipca 1925 na podstawie planu umorzenia, jaki ustali minister skarbu. Równocześnie zarządzono spłatę w gotówce w złotych tych posiadaczy dawnych pożyczek państwowych, którzy nie zgodzą się na konwersję. Konwersja ta nie objęła wszystkich długów wewnętrznych państwa, albowiem rozporządzeniem Prezydenta Rzeczyp. z 26 czerwca 1924 zarządzono osobną konwersję 8% pożyczki złotej z r. 1922 na 8% pożyczkę konwersyjną, rozporz. Prezydenta Rzeczypospolitej z 15 stycznia 1924 upoważniono ministra skarbu do wypuszczenia 10% pożyczki kolejowej w wysokości 100 miljonów złotych, rozporz. zaś 31 stycznia 1924 upoważniono ministra skarbu do wypuszczenia pierwszej serji 5% premiowej pożyczki dolarowej do sumy 5 miljonów dolarów. Konwersje więc długów polskich nie sprowadziły ich konsolidacji. Także długi bieżące nie zostały dotychczas skonsolidowane pomimo wypuszczenia nowego typu 8% biletów skarbowych na mocy rozporz. Prezydenta Rzeczypospolitej z 3 października 1924 r.

VI. REDUKCJA DŁUGÓW I BANKRUCTWO SKARBU.

Państwo może stać się niewypłacalnem i zaprzestać wypłaty procentów i umarzania długów wobec swoich wierzycieli

w kraju i zagranicą. Nie mogąc sprostać swoim zobowiązaniom w całości państwo niekiedy przystępuje do częściowej redukcji procentów i innych swoich zobowiązań. W jednym i drugim wypadku zachodzi bankructwo państwa, całkowite lub częściowe.

Skutki bankructwa są rozmaite stosownie do tego, czy chodzi o długi krajowe, czy zagraniczne. Obywatele nie mają w stosunku do własnego państwa żadnych środków przymusowych, mogą tylko wyciągnąć konsekwencje polityczne w reprezentacji narodu wobec rządu, który dopuszcza się takiego aktu lub który zawinił doprowadzenie do takiego stanu finansów państwa. Obywatele obcy i państwa obce mogą poszukiwać swoich praw w drodze dyplomatycznej i przez represje gospodarcze i polityczne. Świeży przykład mamy na Rosji sowieckiej, której państwa zachodnie stawiają jako konieczny warunek nawiązania z nią stosunków kredytowych i handlowych uprzednie uznanie przez rząd sowiecki dawnych długów rosyjskich. W stosunku do państw słabszych, n. p. Turcji i Grecji, państwa występywały z żądaniami, popartemi groźbą czynnej interwencji.

W każdym razie niewypłacalność podkopuje kredyt państwa na dziesiątki lat i jest czynnikiem rozstroju w całem życiu gospodarczem. Dewaluacja waluty krajowej jest również objawem niewypłacalności, na zewnątrz mniej jaskrawym, ponieważ następuje powoli i stopniowo w organicznym związku z innemi zjawiskami w gospodarstwie społecznem.

VII. UMARZANIE DŁUGÓW SKARBOWYCH.

Długi skarbowe powinny być umarzane wedle planu umorzenia z góry ułożonego, długi wieczyste zaś (renty) w chwilach dla skarbu najdogodniejszych. Za umarzaniem długów skarbowych przemawiają zarówno względy etyczne i prawne, jak finansowe, gospodarcze i polityczne. Narastanie bowiem długów skarbowych i ciężary połączone z opłacaniem procentów są wyrazem zależności gospodarczej państwa od wierzycieli, ograniczają wydatki skarbowe na zadania publiczne i wywołują antagonizmy społeczne pomimo ogólnego rozumienia potrzeby kredytu publicznego. Nie jest także zdrowym czynnikiem socjalnym zwiększanie warstwy rentierów, raczej bowiem należy starać się o to, aby kapitaliści

czynnie dopomagali produkcji swoją pracą i wiedzą, inicjatywą i przedsiębiorczością. Jeżeli pamiętać będziemy o tem, że długi państwowe w świetle obliczeń amerykańskiego biura statystycznego w czasie wojny światowej wzrosły z 43 miljardów dolarów do sumy 280 miljardów dolarów, a to nietylko państw wojujących, ale także państw neutralnych europejskich, azjatyckich i amerykańskich, zrozumiemy, że doktrynerskie sprzeciwianie się niektórych ekonomistów umarzaniu długów skarbowych nie może być poważnie rozważanem.

Okoliczność, że ciężar długów skarbowych zmniejsza się z czasem dzięki zniżkowej tendencji wartości pieniędzy kruszcowej, może stanowić stopniową ulgę w obciążeniu państwa tak samo, jak w obciążeniu własności prywatnej długami wieloletnimi hipotecznymi, nie przemawia jednak wcale za zaniechaniem ich umarzania. Dalsza okoliczność, że stopa procentowa ma tendencję zniżkową przemawia za planową konwersją wyżej oprocentowanych długów, ale nie sprzeciwia się ich umarzaniu. Pomysł ekonomisty L. Steina, że długi skarbowe powinny się same umarzać po pewnym okresie czasu, n. p. w trzeciem pokoleniu, po upływie lat 50, może doprowadzić do emisji rent czasowych, dożywotnich, praktykowanych już w czasach dawniejszych, ale równocześnie będzie się łączył z podwyższeniem stopy procentowej tytułem raty umorzenia. Renty takie mogłyby w czasach zniżającej się stopy procentowej liczyć na znaczny pokup, ponieważ byłyby zabezpieczone przed konwersją, ale skarbowi nie przyniosłyby większej ulgi od zwykłych obligacji dłużnych, umarzanych planowo w dłuższym okresie czasu. Takie prawo „kaduka“ w stosunku do obligacji dłużnych, jak je formułuje Stein, nie miałoby wcale tego znaczenia, jak prawo kaduka czyli dziedziczenia po osobach prawnych lub fizycznych, ponieważ renty państwowe miałyby w miarę zbliżania się terminu umorzenia kurs coraz niższy aż do poziomu ostatniej raty procentowej, państwo więc faktycznie umorzyłoby swój dług, niczego nie dziedzicząc, na wzór średniowiecznych tontyn. Państwo zaciągając długi liczyć się musi z konjunkturą rynkową i żądaniami wierzycieli, wybiera więc taką formę pożyczki, jaka w danych warunkach jest dla skarbu najdogodniejszą.

Natomiast jest faktem dziejowym, że wskutek dewaluacji pieniędzy papierowych, ukrytych i jawnych bankructw państwowych, wojen i rewolucji politycznych, umarza się znaczna część długów państwowych w świecie. Niemcy, Austrja, Węgry, Bułgarja i Turcja, pokonane w wojnie światowej, zlikwidowały niemal zupełnie w drodze dewaluacji swoje długi wojenne i przedwojenne, szacowane przez biuro amerykańskie na 90 miljardów dolarów. Rosja sowiecka wzbrania się również płacić swe długi, szacowane na 25 miljardów dolarów, w znacznej części zagraniczne. Francja, Włochy, Belgja, mają walutę zdewaluowaną na rynkach pieniężnych do czwartej części wartości i nie mają widoków na jej ustalenie na wyższym poziomie. Także Polska wskutek dewaluacji marki zlikwidowała swoje długi wewnętrzne, zaciągane przeważnie w marce małowartościowej.

Część długów skarbowych umarza się wskutek zniszczenia papierów dłużnych, pożarów i innych klęsk elementarnych. Dotyczy to szczególnie banknotów i not państwowych. W czasie konwersji papierów lub ściągnięcia banknotów i not pewien ułamek nie wraca do kas państwowych.

Sposoby umarzania długów skarbowych stosują się do ich formy. Przy obligacjach nie losowanych i rentach może państwo umarzać corocznie pewien stały procent całego kapitału dłużnego, n. p. 1%, albo też z nadwyżek swych dochodów zakupywać corocznie pewną ilość papierów i pod kontrolą konstytucyjną niszczyć. Przy losach i rentach dożywotnich, tudzież dawnych tontynach, wskazuje z góry plan umorzenia i wypłaty wygranych sposób spłacenia długów. Przy pożyczkach, spłacanych w krótszym czasie, możliwą jest spłata p o d a t k o w a, czyli przyjmowanie papierów przez państwo zamiast podatków. W Polsce w r. 1924 wypuszczono „bony podatkowe“ dla ułatwienia wypłaty podatków w braku gotówki.

Za przykładem Anglji utworzono w pierwszej połowie XIX. stulecia w kilku państwach odrębny organ dla szybkiej spłaty długów skarbowych, mianowicie t. zw. f u n d u s z u m o r z e ń. Fundusz ten wzrastał bardzo szybko, albowiem otrzymywał stałą dotację roczną ze skarbu państwa, za którą zakupywał papiery państwowe, papierów tych atoli nie niszczył, lecz pobierał dalej procenta i je kapitalizował. W ten sposób umorzenie postępowało

szybko, ale ciężary skarbu państwowego nie tylko się nie zmniejszały, lecz z narastaniem nowych długow ustawicznie rosły. Taka forma umarzania długów może więc być odpowiednią dla krajów zamożnych, jak Anglja, ale jest zanadto uciążliwą dla krajów biedniejszych, a już zgoła dla niemających ustalonej równowagi budżetowej. W krajach takich nie daje fundusz umorzeń także żadnej gwarancji wierzycielom państwa albowiem w razie gwałtownej potrzeby może być przez państwo na ogólne potrzeby skarbowe w całości lub części skonfiskowany, jak uczy przykład Austrji po r. 1848. Z tych przyczyn zniesiono powszechnie w państwach europejskich fundusze umorzeń, a w Anglji i we Francji powrócono do systemu s w o b o d n e g o u m a r z a n i a długów z nadwyżek bilansowych. W czasie wojny światowej jednak powrócono w Anglji do funduszu umorzenia (sinking fund) celem szybkiej spłaty pożyczki narodowej z r. 1917 za pomocą wykupna pożyczki na rynku po niskim kursie. Dzięki nadwyżkom budżetowym zdołano w ciągu lat 5½ do 1 kwietnia 1925 zmniejszyć dług państwa o 351½ miljona funtow, a roczne oprocentowanie o 70 miljonów funtów.[1]) Za przykładem W. Brytanji poszły Stany Zjednoczone Ameryki Półn., które corocznie przekazują do funduszu umorzenia setki miljonów dolarów i umorzyły w ciągu pięciu lat po wojnie 4.231 miljonów dolarów długów wojennych. Mimo tak szybkiej spłaty długów obydwa państwa uchwalają corocznie ulgi w systemie podatkowym.

---

[1]) The Economist, 9 May 1925.

UZUPEŁNIENIA.

W czasie druku książki zaszły następujące zmiany w ustawodawstwie skarbowem polskiem:

Polski podatek **dochodowy** został ogłoszony w nowym pełnym tekście uwzględniającym nowelę z 18 marca 1925, rozporządzeniem min. skarbu z 30 kwietnia 1925 poz. 411 Dz. U.

Państwowy podatek **od nieruchomości** został przedłużony ustawą z 1 kwietnia 1925 poz. 296 Dz. U zgodnie z projektem komisji sejmowej, uwzględnionym w niniejszej książce. Stawka podatkowa od domów korzystających z ochrony lokatorów zniżona na 12% w r. 1925, 10% w r. 1926, 8% w r. 1927 i 7% w r. 1928.

Państwowy podatek **od lokali i placów budowlanych** wynosi na mocy ustawy z 29 kwietnia 1925 poz. 346 o rozbudowie miast na rzecz państwowego funduszu rozbudowy 6% od czynszów i 0.5% od wartości placów budowlanych a 1% od placów w śródmieściu i w głównych ulicach miast wojewódzkich i powiatowych (zgodnie z projektem przedstawionym w tekście).

Podatek **przemysłowy, jako podatek od obrotu,** został uchwalony przez Sejm zgodnie z projektem przedstawionym w tekście. Rzemieślnicy, dorożkarze itp. posługujący się jednym pomocnikiem lub jednym tylko członkiem rodziny są wolni od podatku od obrotu, a podlegają tylko podatkowi przemysłowemu od patentów. Zasadnicza stopa podatku od obrotu 2% zniżona na ½% przy hurtowej sprzedaży artykułów pierwszej potrzeby i surowców niezbędnych dla rolnictwa i przemysłu krajowego, na 1% przy detalicznej lub drobnej sprzedaży artykułów pierwszej potrzeby, stopa podwyższona na 5% od obrotów komisowych i pośrednictwa handlowego. Minister skarbu jest władny do pobierania podatków od drobnych przedsiębiorstw handlowych i przemysłowych na podstawie ryczałtowych przeciętnych sum obrotu bez ustalania sum

poszczególnych. Podział ryczałtowych kwot ustalają komisje szacunkowe po zasięgnięciu opinji organizacji i zrzeszeń zawodowych Eksport wszelkiego rodzaju wyrobów gotowych i półfabrykatów oraz obrót uszlachetniający zwolniono od podatku. Wysokie stawki od obrotów przedmiotami zbytku i kredytu krótkoterminowego zniżono do stawki zasadniczej. Za podstawę opodatkowania przyjęto obrót roczny i wymiar roczny, wpłacanie zaś podatku odbywać się będzie w formie zaliczek w terminach różnych dla rozmaitych typów przedsiębiorstw Równocześnie została zniesioną ustawa z dnia 16 lipca 1920 o opłacie stemplowej od sprzedaży przedmiotów zbytku i analogiczne przepisy ustawy niemieckiej o podatku obrotowym.

Na mocy ustawy z 3 marca 1925 o emisji pożyczki dolarowej w Ameryce utworzono państwowy **fundusz gospodarczy,** przeznaczony na trwałe i długoterminowe wkłady gospodarcze na nowe budowle, inwestycje i na uruchomienie długoterminowego kredytu hipotecznego w drodze zakupu listów zastawnych i obligacji i udzielania pożyczek. Statut tego funduszu ogłoszony rozporz. Rady ministrów z 3 kwietnia 1925 poz 292.

Ze skarbowości innych państw należy zaznaczyć zmianę systemu monetarnego i rachunkowości w **Austrji.** Ustawa skarbowa z 24 marca 1925 ustala nowy budżet na r. 1925 w szylingach, zgodnie z ustawą monetarną z 20 grudnia r. 1924. Sumę wydatków na r. 1925 uchwalono w kwocie 914 miljonów szyl., sumę dochodów w kwocie 856 miljonów szyl. Najobfitszy dochód daje podatek od obrotu w kwocie 185 miljonów, wszystkie podatki bezpośrednie 213 mil, podatki konsumcyjne i monopole 219 miljonów, cła 177 milj, opłaty 55 milj. szyl.

ALFABETYCZNY SPIS RZECZY I AUTORÓW

Strona

A.

Abecadło podatkowe 397
Act of appropriations 145
Aerarii 41
Aides 53—4
Akcyza 9, 42, 68, 71, 80, 98, 391, 425
Amerciaments 56
Annuitety 567
Anneksy 147
Antycypacja podatkow 561, 574
Apanaze 202
Arrozacja 574
Arbitrium 69
Asygnaty kasowe 548, 557
Auxilia 53

Adams H C, 131
Allix E 133
Aristoteles 856

B.

Banderole 391, 441
Banki biletowe 481—2, 529—30
„ emisyjne ob biletowe
„ ziemskie 532
Bank gospod kraj 162, 533
„ Polski 161, 482, 530
„ Rolny 162, 491, 534
Bankocetle 548
Bankructwo skarbu 546, 578—9
Bilans płatniczy 75
„ skarbowy 22, 141
Bilon 480, 549
Bony skarbowe 557—9
Bockland 55
Breviarium imperii 46
Brzeczka piwna 425—6
Budzet 4 12, 21, 46, 139—68
„ administracyjny 149
„ czysty 149
„ dodatkowy 151
„ głowny 151
„ inwestycyjny 151
„ konsolidowany 152
„ nadzwyczajny 150
„ normalny 152, 194
„ odrębny 150
„ ogólny 150
„ przedsiębiorstw 149
„ stały 152
„ surowy 149
„ zwyczajny 150
Budzetowanie 145, 175
Budzetowy okres 140
Budzetu historja 141—2
„ podział 148—53
„ prawo 153—9
„ przekroczenie 165—6
„ układ 143—4
„ wykonanie 160—4
Budzety miast 183

Bastable 131
Baudeau 108
Bentham 128, 256
Besold 97
Bilinski L 137, 391
Bloch 138
Bochenek 138
Bodin I 95—7
Boisguillebert 99—102
Bonnard 181
Borgt van der 136
Bornitz 97

	Strona
Botero	97
Boucard	132
Bruns	176
Burke	134

C.

Canon	491
Capitastrum	45
Capitatio	44
Caput	44
Catastrum	45
schedules	293
Cechy	66
Cedulaires impots	296, 305
Census	52
Certyfikaty	558, 564
Chicago	183
Chiffre d'affaires	269
Ciza	68
Cła	43, 51, 56 76, 382, 445—57
„ agrarne	447
„ dowozowe	445
„ ochronne	446
„ opiekuńcze	446
„ prohibicyjne	447
„ przemysłowe	447
„ przewozowe	445, 449
„ retorsyjne	452
„ skarbowe	446, 448—50
„ specyficzne	450
„ wartościowe	448, 451
„ wyrównawcze	447, 448, 451
„ wywozowe	445, 449
„ zwrotne	450
Cłowa taryfa	450—2
Cłowy system	454—7
Collectors	295
Coloni	45
Commissioners	295
Corporation tax	296
Cudzoziemcy	227
Currency notes	560
Czerwone złote	59
Czopowe	63, 68, 70

Canard	239
Carafa	87
Carrol	131
Child	98
Choński	131
Cohn G.	136
Condillac	111
Condorcet	113, 264
Conrad	136
Conring	98

	Strona
Cossa	136, 465
Culloch	131
Czerkawski Wł	138
Czuma	138

D.

Danina lasowa	312
„ nadzwyczajna	311
Daniny publiczne	222
Dawesa plan	551, 553—4
Danengeld	55
Defraudacje	33, 247, 272, 280, 392
Degresja	261
Deklaracja	275
Denaturowanie	396
Denary	49
Dewaluacja	579, 581
Długi skarbowe	178—9, 198—201 540—82
„ administracyjne	540
„ bankierskie i narodowe	570—2
„ bieżące	541
„ emisyjne	561
„ fundowane i niefundowane	541, 574,—5
„ gwarantowane	575—6
„ inwestycyjne	542
„ krajowe i zagran	567—9
„ konsolidowane	541
„ międzysojusznicze	551
„ publiczne	541
„ reliefowe	552, 562
„ samorządowe	301, 546
„ stałe	541—52
„ Polski	554—7
Długów historja	546
„ konsolidacja	577
„ konwersja	577
„ ocena	542
„ podział	557—76
„ redukcja	578—9
„ umarzanie	579—82
Dobra rentowe	491
„ szkatuły	202
„ ziemskie	484—92
Dobro gminne	489
Dochody skarbowe	217
Dochód społeczny	12, 171—4, 245
Dokładność budżetu	145—7
Domeny bezwzględne	489
Domesday book	141
Domy gry	479
Domy skarbowe	501—3
Dumping	448
Dziakło	62
Dzierżawy czasowe	490—1

	Strona
Dzierżawy podatkow	275, 278, 394
„ wieczyste	491
Dalton H.	131
Delacourt Jan	98
Dembowski S.	125
Dowell	235
Dunajewski	138
Dupont de Nemours	108

E

Earned	294
Egzekucja	279
Ekwiwalent	375
Emerytury	24, 200, 566—7
Estate taxes	319
Estimates	145
Etat skarbowy	46
Exchequer	57
„ bills	558
Eheberg	136

F.

Farmers tax	294
Fasja	275
Federal res. banks	161
Feudalizm	72—3
Finanse	1
„ komunalne	232—6
Fines	56
Finanzausgleich	9
Fiskalizm	33
Fizjokraci	108—11, 264
Folkland	55
Forfait	372
Friendly societies	294
Fundholder's tax	295
Fundowane dochody	255, 309
Fundusz umorzeń	582
Flora	136
Flürschheim	321
Forbonnais	111—13, 256
Frankenstein	135

G.

Gabelle	54
Gazociągi	501
Glebae adscriptio	74
Gospodarność	16, 21, 183, 271
Gospodarstwo odosobione	37
„ miejskie	65
„ naturalne	37
„ pieniężne	74
„ prywatne	14—8
„ skarbowe	1
„ społeczne	11—4, 213
Górnictwo	497
Gornicza polityka	497
Greenbaki	550
Grosz	59
Gangemi	136
Gentz	134
George H	321, 487
Górnicki Ł	91—2
Gostkowski W.	93
Gournay	108
Graziani	136
Grzegorz z Tuluzy	97
Guicciardini	87

H.

Historja skarbowości	35—83
„ literatury skarbowej	84—138
Haller	134
Heckel	135
Hildebrand	13, 134
Hill R	512
Hobbes	97—8
Hoffman	133
Hume	98, 119, 238

J

Jedność budżetu	144—5
Immunitety	50
Inflacja	545, 566
Inflacyjny podatek	566
Jakob	133
Janżuł	136
Jarocki	136
Jensen	131, 181
Jevons	130
Jéze Gaston	133
Justi	115—6

K.

Kaduka prawo	482—3, 580
Kapitały pieniężne	503—4

	Strona
Kary pieniężne	474
Kasy oszczędności	530—2
„ „ pocztowe	507, 531—2
„ skarbowe	163
Kataster 45 81, 91, 226, 334—40,	358
Klasa robocza	251
Koleje państwowe	519—26
Kolonizacja	491
Komisarz oszczędnościowy	189
Komisja odszkodowań	552—5
Komunikacyjne zakłady	507
Konferencja brukselska	138
Konjunktura	320
Konkordat	221
Konkurencja	16
Konsolidacja długów	577
Konstytucja angielska	7, 154
„ belgijska	155
„ czechosłowacka	157
„ Finlandji	157
„ Francji	155
„ Irlandji	157
„ Jugosławji	155 262
„ Niemiec	6, 155
„ Polski	5, 139, 168
„ Prus	157
„ Rosji sow	7, 156
„ Stanów Zjedn	7
Kontrola skarbowa	22, 166
Kontrolor generalny	167
Kontrybuenci	225
Kontyngient	232, 274
Konwencja brukselska	434
Konwersja	190, 200, 546, 577
Kopalnie	43 496—501
Koszta skarbowe	193, 195—8
Krajowa Kasa Pozyczkowa	176
Kredyt	50, 67, 79, 217 537—9
„ dodatkowy	164—5
„ ulgowy	165
Krowa	57
Księga długów	562—3
Kwarta	82

Kaizl	137
Klock	97
Knies	134
Kołłątaj	124
Kopernik	93
Krzyzanowski	138, 244

L. Ł.

Łanowe	59 64
Lasy ochronne	493
„ skarbowe	492—6
Lejturgje	41—2
Licencje	8, 357 394, 418
Lista cywilna	201
Loca publica	43
Local taxation	8
Losowe pozyczki	565
Loterja	476—9
„ klasowa	476
„ liczbowa	477
„ procentowa	477, 565
Lotnictwo	526—7
Lustrum	40

Lange A	137
Law I	105—6
Lebedew	136
Lengnich	201
Leo	138
Leroy-Beaulieu	122, 224
Leszczynski	94, 106—7
Le Trosne	108
Linde H	532
List Fr,	134
Locke	99, 238
Lotz	136
Luca	136

M.

Magna Charta	56
Marki listowe	533
Merkantylizm	75
Metoda	33
Minimum egzystencji	112—3, 251 256—60
Minister skarbu	160—1
Moneta zdawkowa	479—80
Monopol	16, 43, 391—3
„ spirytusu	399, 417, 420—1, 423
„ soli	402—4, 499
„ tytoniu	399, 440—1
„ zapałek	408—9
Moralnosc podatkowa	33
Mostowe	57
Montes pietatis	533
Moznosć płacenia	254
Myta	57, 470

Malchus	133
Marshall	241
Marianus	97
Maurus	136
Melon	105
Mercier de la Riviere	108
Michalski	138, 555

Strona

Milewski 138
Mill I St 128—9, 223, 248, 256 321
Mirabeau 108
Modrzewski 8 —91
Montesquieu 99, 107—8, 256
Muller A 134

N.

Nadzwyczajna danina 311
Naftowe kopalnie 500
Nagrody 277
Najw Izba Kontroli 163
Nałozenie podatkow 273—4
Narzas 57
Nauka kameralna 99, 115
„ skarbowosci 1—2, 101
Noty panstwowe 481, 549,

Nebenius 133
Necker 81
Neumann 136

O.

Obligi panstwowe 563—5
Obrona kraju 203—7
Octrois 54, 70, 391, 401, 405
Occupiers tax 294
Odbudowa 213
Odsetki zwłoki 174
Ofiara dobrowolna 83
„ wieczysta 83
Opcja 571
Opieka nad ubogimi 23
Opłaty skarbowe 314, 463—74
„ administracyjne 470
„ egzekucyjne 474
„ mennicze 470
„ sądowe 470
„ stemplowe 473
„ szkolne 469
Opłat formy 468—9
„ pojęcie 463
„ taryfa 467
Opłaty od bydła 404
Oswiata 211
Oszczędnosc 184
Owca 57
Owner's tax 293

Oczapowski 138
Olbrecht 97

P.

Parcelacja 486—8, 491
Patrjarchalne panstwo 47

Strona

Patrimonium 48
Pieniądz papierowy 548, 560—1, 565—6
Płatnicy podatkow 225, 275
Poborca 280
Pocztowa Kasa oszcz 162, 507, 531—2
Poczty panstwowe 509—15
Podatki 13, 39, 220—85
Podatek atenski 40
„ bezposredni i pośred 228—30
„ dochodowy 286—307
„ „ ogólny 288—304
„ „ częściowy 305—7
„ „ w Anglji 293—6
„ „ w Belgji 297
„ „ we Francji 296—7
„ „ w Grecji 298
„ „ w Niemczech 299
„ „ w Polsce 300—4
„ „ w Rumunji 298
„ „ w Stanach Amer 298
„ „ we Włoszech 298
„ domowy 346—56
„ „ czynszowy 349—52
„ „ klasowy 352—4
„ „ w Polsce 354—6
„ gruntowy 263, 331—46
„ „ w Polsce 340—3
„ giełdowy 320, 376—8
„ hotelowy 235, 413
Podatki katastralne 225, 263, 327—67
„ klasowe 232, 261, 323—5
„ konsumcyjne 381—445
„ kwotowe 231
„ kontyngientowe 70, 107, 232
„ majątkowe 307—23
„ „ ogólne 309—13
„ „ od przyrostu 313—23
„ „ od darowizn i wygranych 319—20
„ od automobilow 444
„ „ bilardów 444
„ „ cukru 399, 433—8
„ „ cykorji 415
„ „ drozdzy 432
„ „ drzwi i okien 305, 353
„ „ dynamitu 445
„ „ dzienników i kalendarzy 414
„ „ ekwipazy 443
„ „ gry w karty 444
„ „ intrat 327—67
„ „ kapitałów i rent 307, 363—7
„ „ kart myśliwskich 445
„ „ klubow 444
„ „ koncertow 444

Strona

Podatki od kuponow 306
„ „ liberji 444
„ „ lokali 411—14
„ „ mąki i chleba 401—2
„ „ medykamentow 445
„ „ mięsa i rzezi 404
„ „ mineralnych wod 431
„ „ miodu 431
„ „ moszczu 426
„ „ mydła 415
„ „ naity 400, 410—11
„ „ nitrogliceryny 445
„ „ nieruchomosci 307, 355
„ „ obrotu 309, 367—81
„ „ „ w Polsce 378 81
„ „ octu 415
„ „ olejow mineral 410—11
„ „ opału 404 5
„ „ papieru 415
„ „ patentow 305
„ „ piwa 399, 425—8
„ „ płacy 306
„ „ pomieszkan 411—4, 445
„ „ podrozy 445
„ „ posiadania 328
„ „ pracy 398
„ „ procentow 306
„ „ prochu strzelniczego 445
„ „ psow 444
„ „ rent 306
„ „ rozrywek 444
„ „ skrzynek depozytow 445
„ „ słowikow 445
„ „ służby 444
„ „ soli 400, 402—4
„ „ spirytusu 399, 415—24
„ „ swiatła 407—11
„ „ tantjem 307
„ „ tytoniu i cygar 399, 438—42
„ „ węgla 400, 404—5
„ „ wina i moszczu 399, 428—31
„ „ wydatkow 383
„ „ wyscigow i widowisk 444
„ „ wyszynku 424
„ „ zabaw 444
„ „ zapałek 408 9
„ „ zbytku 378, 383, 442—5
„ „ zyskow wojennych 307
„ „ zydow 50, 325
„ osobisto-mobilarne 305, 324, 412
„ osobowe 39, 250
„ piwniczne 429
„ procentowe 232
„ progresywne 113, 260
„ przemysłowe 356—63
„ „ w Polsce 361—3
„ przychodowe 327—67

Strona

Podatki repartycyjne 70, 107, 231, 278
„ ryczałtowe 232
„ rzeczowe 230
„ samorządowe 232—6
„ spadkowe 44, 314—19
„ stałe i niestałe 231
„ terytorjalne 112
„ ubogich 308
„ wojskowe 325—7
„ w Rosji sowiec 360, 457—62
„ zmienne i niezmienne 231
„ zarobkowe ob przemysłowe
„ zwyczajne i nadzwyczajne 231
Podatkow ciezar 221
„ organizacja 273—82
„ pojęcie 220—24
„ przerzucanie 236—47
„ system 282—5
„ zasady 247—72
Podatnicy 225—8
Podmiot skarbowosci 4—11
Podymne 57, 62
„ protunkowe 83
Podwody 57, 511
Pogłowne 41, 79, 323—4
Polityka społeczna 22—30, 187, 215
Pomiot 57
Poradlne 57—8, 62
Potrzeby skarbowe 17, 169—216
Pozyczki miejskie 72 183, 546—7
„ przymusowe 561, 574
Prawo budzetowe 153—9
„ dziedziczenia 482—3
„ gornicze 497
Preliminarze 143
Premje i bonifikacje 76, 223, 421
Propinacja 420
Probate duty 314
Przedsiębiorstwa 146, 149, 484, 504
Przemytnictwo ob defraudacje 33
Przewozowe 57
Przychody administracyjne 473—4
Przychodowe podatki ob katastralne
Przywileje skarbowe 475—83
Przywilej koszycki 58
Przypustne 368
Publicani 45

Palgrave 132
Palmieri 87
Parieu 132
Peel 293
Petty 48
Pigou 131
Pitt W 81, 256, 261 293
Plato 85

Strona

Plehn 131
Popławski 124
Pufendorf 97

R.

Rachunkowosc 163
Rationarium imp 46
Recevreur 280
Referendum 313
Reforma rolna 29
Reformy skarbowe 29
„ społeczne 28
Regalia 52, 78, 466, 475, 497, 507, 511, 517
Reichsnotopfer 313
Rejestry kwarciane 142
„ poborowe 142
„ podskarbinskie 142
Renta domowa 503
„ lasowa 495—6
Renty panstwowe 563—6
Reprezentacja 202
Reprodukcyjnosc pod 185
Revenue Act 319
Romantycy 134
Rosja sowiecka 7, 156, 475—62
Rozbudowa miast 413—14
Rozmaitosc pod 268
Rownowaga budzetu 147

Radziszewski 138
Rau 133
Ricardo 130, 240
Ricca Salerno 136
Rist 177
Roncali 136
Roscher 134, 136
Rossman 138
Rozycki 138
Rybarski 138

S.

Samorząd 9—11, 24, 32, 64—72, 147, 163—4, 177, 180—3, 201, 506—7
Samorzadowy Wydział 10
Sądownictwo 207—9
Scaccarium 57
Scutagium 56
Schedules 293
Sep 57
Sereberszczyzna 62
Sinking fund 582
Skarb krolewski 49
„ rawski 82

Strona

„ odkryty 482
„ wojenny 206, 503
Skarboferm 501
Skarbowosc 1, 234—6
„ czasow nowszych 72—83
„ Grecji i Rzymu 35—46
„ miast sredniow 64—72
„ panstwa sredniow 49—57
„ Polski sredniow 57—64
„ wiekow srednich 46—72
Składy towarowe 453
Śląskie wojewodztwo 5, 211, 363, 407
Solne zupy 500
Specjalizacja kredytow 165
Społeczne ubezpieczenie 25
Sprawiedliwosc podatkowa 254
Stacja 62
Stamp-duties 320
Stipendja 41
Stopa podatkowa 255
Stroza 57
Subskrypcja 570—2
Subwencja 10
Super-tax 293,299
Sylwin 500
Syndykaty 500
System podatkowy 282—5
Szczegółowosc budzetowa 147
Szkody wojenne 552—3
Szkoła historyczna 134
Szos 63, 68—70

Salerno 136
Say I B 130
Say L 132
Schaffle 135, 465
Schanz 245
Schirras 131
Schonberg 135
Schon 133
Schmoller 136
Seckendorf 98
Seligman 131
Sidgwick 131
Simonde de Sismondi 128, 248
Skarbek 137
Słotwinski 137
Smith Adam 120—4, 239, 248
Sonnenfels 115—8
Staszic 125
Statkiewicz 138, 540
Starowolski 94
Stein 134, 240, 280,
Stevart 98, 119
Strassburger 138, 183
Stroynowski 124
Supinski 137

Strona

T.

Tacked bill 159
Tacking 147
Taille 54, 100
Taksy 325 -6, 471
Tallagium 56
Targowe 57
Taryfa cłowa 450
„ opłat 467
Telegramy i telefony 515—18
Teloneum 51
Teorja rownowagi 239
Tontyny 79
Totalizator 444
Treasury bills 558
Tributa 41
Trybunał administracyjny 168
„ obrachunkowy 166—8

Taylor E 138, 342
Tęgoborski 137
Teutophilus 99
Tomasz z Aquinu 86
Turgot 108—10, 264
Tyszka 136

U

Ubezpieczenie społeczne 25—8
Ubezpieczen- zakłady 534—6
Ugoda 275, 390, 429
Unearned 294
Umorzenie długow 579—82
Ungeld 70
Usługi osobiste 187
Ustawa skarbowa 144
Utrzymanie niezbędne 114, 256—60

Umpfenbach 136

V.

Vectigalia 43
Virements 165

Vauban 102—5, 247
Vigne 132
Vocke 135

W.

Waluta papierowa 176, 548, 560—1, 566

Strona

Wartosc pieniędzy 175—6
War-tax 293
Webb-bill 448
Węgla kopalnie 499—500
Wilkierze 65, 68, 443
Wiza 67
Woł 57
Wolne miasta 453
„ porty 453
Wydajnosc podatkow 221
Wydatki skarbowe 169—216
Wypłaty pieniężne 189—90
Wzrost ludnosci 177
„ potrzeb 179—80

Wagner A 129, 135, 223, 248
Weinfeld 138
Wolff Chr 97
Wołowski 264
Worms E 132

Y.

Young Hilton 131

X.

Xenofont 85

Z. Ź.

Zadania publiczne 201—16
Zakłady komunikacyjne 214, 507—27
„ kredytowe 528—34
„ ubezpieczen 534—6
Zamknięcie rachunków 141
Zarząd skarbowy 160—4
„ za poręką 490
Zasady podatkowe 247—72
„ skarbowe 20—2
„ wydatków sk 183—91
Zbrojny pokoj 178
Zdrojowiska sk 496, 501
Zgłoszenia 275
Złoty polski 59, 60
Znalezione rzeczy 482
Zyski prywatne 481—2
Zysk konsumenta 242—3
Żegluga wodna 527—8
Związki samorządowe ob samorząd

Zdziechowski J 192
Zielinski 138, 234