

BIBLIOTEKA
ZAKŁADU PRAWA FINANSOWEGO
UNIwersytetu Jagiellońskiego
W KRAKOWIE

743

Zakł. Graf. Nr 10, Stolarska 6 zam. 188 III 52 4000 Piśm. All'60 gr.

NAUKA SKARBOWOŚCI.

(CZĘŚĆ OGÓLNA).

I.

ZAKŁAD NAUKI SKARBOWOŚCI
I PR. WA. 254106/2000
UNIwersytetu Jagiellońskiego
w KRAKOWIE



WARSZAWA
SKŁAD GŁÓWNY W KSIĘGARNI GEBETHNERA I WOLFFA.
1924.

EDWARD STRASBURGER.

NAUKA SKARBOWOŚCI.

(CZĘŚĆ OGÓLNA).

ZAKŁAD
PRAWA FINANS
Uniwersytetu Jagie
W KRAKOWIE

aw 7/2

I.

ZAKŁAD NAUKI SKARBOWOŚCI
I PR WY SKARBO WEGO
UNIWERSYTETU JAGIELLOŃSKIEGO
W KRAKOWIE

Wydz. Bibl. Prawnicza



1806139681



WARSZAWA

SKŁAD GŁÓWNY W KSIĘGARNI GEBETHNERA I WOLFFA.

1924.

Praca niniejsza została wydana przy współudziale Banku Handlowego w Warszawie, który przyszedł mi z pomocą kredytową.

Za ten dowód zrozumienia potrzeb naukowych składam Dyrekcji Banku podziękowanie.

E. S.

Warszawa, w Październiku 1923 r.

Od autora.

Do wydania książki, którą oddaję do użytku łaskawych czytelników, skłoniły mnie dwa względy. W polskiej literaturze daje się odczuwać brak najnowszych podręczników z dziedziny skarbowości; w porównaniu z literaturą obcą jesteśmy pod tym względem niezmiernie ubodzy ¹⁾. W wykładzie uniwersyteckim nie wszystkie części danej gałęzi wiedzy mogą być równorzędnie uwzględnione; sam wykład uważam raczej za pobudzenie słuchaczy do samodzielnych dociekań, niż systematyczne i wyczerpujące przedstawienie całokształtu. Dla wykładającego przy monograficznem ujmowaniu przedmiotu otwiera się szerokie pole dla pracy twórczej, a dla słuchających — śmiem twierdzić — powstaje większa korzyść, z tem atoli zastrzeżeniem, że słuchacze mogą uzupełnić swe wiadomości z podręczników. Chęć choćby częściowego wypełnienia tej luki — oto pierwszy wzgląd, który mnie skłonił do wydania książki.

Drugi — to niezmierna waga, zwłaszcza w Polsce w okresie powojennym, zagadnień skarbowych rozstrzygających w znacznej mierze o bycie państwa.

Zajmuję się tylko częścią ogólną nauki skarbowości, odkładając do pomyślniejszych warunków ciąg dalszy. Książka stanowi jednak pewną całość zamkniętą w sobie.

Niechaj mi wolno będzie w tem miejscu podziękować memu uczniowi, p. M. Frydemu za pomoc, okazaną mi przy wyszukiwaniu literatury i źródeł.

E. S.

¹⁾ „Nauka skarbowości“ prof. A. Krzyżanowskiego ukazała się dopiero po oddaniu mej pracy do druku, wobec tego nie jest uwzględniona.

Wstęp.

§ 1. Założenia skarbowości w dobie powojennej.

Twierdzi się powszechnie, że metoda stosowana przy badaniach społecznych tem się różni od metody w przyrodoznawstwie, że nauki społeczne nie znoszą doświadczenia, polegającego na tem, że dane zjawisko stawia się w sztuczne warunki, przez usunięcie czynników ubocznych, przez wyodrębnienie go z całego spłotu innych zjawisk, utrudniających przeprowadzenie badania.

Ekonomista w normalnych warunkach doświadczenia dokonać nie może, a to stanowi jedną z przyczyn, dla jakiej odkrycie praw rządzących życiem społecznem, — ostateczny cel nauk ekonomicznych — jest w wielu wypadkach zadaniem trudniejszym niż odkrycie praw w przyrodzie. Gdyby np. minister skarbu gwoli przekonania się, jakie skutki na ustrój gospodarczo-skarbowy może wyrzucić protekcjonizm, zamknął granice państwa, albo gdyby zwolennik etatyzmu wywłaszczył wszystkich producentów na rzecz państwa, to obaj, przypuszczać należy, znaleźliby się pod kluczem, lub w szpitalu dla obłąkanych.

Wojny dopiero i wielkie przewroty społeczne przerywają normalny bieg wypadków, stawiają ustrój gospodarczy w sztuczne warunki, przyczyniając się do przeprowadzenia doświadczeń. Największa wojna w dziejach ludzkości, ostatnia wojna światowa, wstrząsnęła u podstaw budowę społeczną, zniszczyła dorobek wiekowy kultury, a co najważniejsze dokonała wielkiego eksperymentu na żywym ciele społeczno-gospodarczem. Dzięki niej problemy teoretyczne przyoblekły się w kształty cielesne. Marx, gdyby wstał z grobu i zobaczył owoce swej pracy duch-

wej, zastosowane w życiu przez jego rzekomych uczniów—bolszewików, przeraziłyby się do tego stopnia, że zapewne przekreśliłyby ją jednym pociągnięciem pióra. Koncepcja Marxa w przejawiskawionej na modłę rosyjską formie, szerząca zniszczenie w podstawach umysłowej równowagi, wydała rezultaty tak potworne, że umysł ludzki nie jest w stanie myśleć spokojnie o tej bezgranicznej otchłani zbrodni, którą wywołało zastosowanie doktryny w praktyce.

Teoria renty gruntowej Ricarda, aby wziąć jedną z wielu, wystąpiła na tle wojny z całą siłą. Potężny umysł wielkiego ekonomisty święci tryumf; renta jest istotnie niezapracowanym przyrostem, wynikiem konjunktury, związanym najściślej z właściwościami, ziemi jako monopolistycznego środka produkcji. Renta gruntowa stanowi różnicę kosztów produkcji na lepszych i gorszych gruntach, nie jest przyczyną cen wygórowanych na płody rolne, ale ich skutkiem.

Dojść można natomiast do wniosku, że waluta papierowa nie może zastąpić złota i że słynna teoria państwowa o pieniądzu Knappa, która zapoczątkowała t. zw. kierunek nominalizmu pieniężnego, doznała na skutek wojny ciosu śmiertelnego. Okazało się wreszcie, że wszechwładza państwa w zastosowaniu do życia gospodarczego, zwana ogólnie etatyzmem, wydała ujemne rezultaty. Państwo nie posiada bowiem zwykle odpowiednich uzdolnień ekonomicznych i przynosi swą bezpośrednią ingerencją w życie gospodarcze więcej szkody niż pożytku. Po nieudanych próbach przejawiskawionego etatyizmu, potomka państwowego socjalizmu w Niemczech, zabrzmiało przeważnie hasło do odwrotu. Głównem polem doświadczalnym była Rosja bolszewicka, która wypisała na swym sztandarze walkę z wolną konkurencją i dawnym ustrojem kapitalistycznym. Próby etatyizmu w Rosji są złowrogiem ostrzeżeniem przed podobnymi poczynaniami w innych państwach.

Słuszne były słowa A. Smith'a, który ostrzegał, że państwo jest w sprawach gospodarczych marnotrawcą i potępiał działalność ekonomiczną państwa, jako też przesadny protekcjonizm celny, bezużyteczny albo wprost szkodliwy. Powrót do liberalizmu gospodarczego cechuje przeważnie tendencję powojenną w polityce ekonomicznej.

Wojna zatem jako wielki eksperyment społeczny przyczyniła się do uwypuklenia niektórych zjawisk ekonomicznych, które

dzięki niej nabrały właściwej plastyczności. Niektóre teorie wyszły z tej próby ogniowej zahartowane na stal, inne poczęły się chwiać a nawet kruszyć. Nie wynika z tego bynajmniej, aby zachodziła potrzeba nowej nauki, jak tego pragną niektórzy ekonomiści. Te kierunki nowatorskie rozwinęły się najsilniej w początkach wojny w Niemczech, gdzie szereg ekonomistów przewidywał zasadniczą zmianę podstaw ekonomicznych oraz upadek kapitalizmu; odzywały się żądania zmilitaryzowania całego życia gospodarczego i t. d. Wybitny przedstawiciel tego kierunku, Edgar Jaffé, sądzi, że z tymczasowych urządzeń wojennych powstanie zasadnicza zmiana w ustroju gospodarczym po wojnie. Wojna przyspieszy, jak sądził wówczas Jaffé, proces upaństwowienia ustroju gospodarczego, który autor nazywa „zmilitaryzowaniem życia ekonomicznego“. Pokój wzmacni—jego zdaniem—jeszcze ingerencję państwa gwoli przygotowania się do przyszłej ewentualnej wojny. Wolność, jakkolwiek doprowadziła dawniej do rozwoju prywatnej energii, niemniej jednak wykazała poważne braki, wyszła na korzyść jednostkom silnym, rozbudziła egoizm i skrajny indywidualizm, doprowadziła do spotęgowania tarć socjalnych, zatomiła społeczeństwo. Wojna dopiero przyspieszyła proces związania niektórych interesów w jedną całość, podporządkowania interesów prywatnych dobru ogólnemu ¹⁾. W tym samym mniej więcej duchu pisze J. Plenge, który pragnie się dopatrzeć w gospodarce wojennej urzeczywistnienia socjalizmu państwowego, wysuwa znaczenie socjalno-polityczne monopolów państwowych, idealizując naogół misję jakoby kulturalną wojny i urządzeń gospodarczych przez nią stworzonych ²⁾.

Niedość, że wskazywano na zmiany w ustroju gospodarczym i że przewidywano nowy porządek rzeczy, jak upadek kapitalizmu i zastąpienie go przez organizację państwową, ale były też próby obalenia dotychczasowej teorii ekonomicznej przez stworzenie nowej nauki. Neurath w Wiedniu, Eulenburg, po części Stieda, v. Mayr w Niemczech są rzecznikami nowej teorii ekonomicznej.

1) E. Jaffé. Die Militarisation unseres Wirtschaftslebens. 1915. Tenze. Der treibende Faktor in der kapitalistischen Wirtschaftsordnung (Krieg und Wirtschaft I Band 1915).

2) J. Plenge. Eine Kriegsvorlesung über die Volkswirtschaft. 1951

Ślepa wiara we wszechwładzę państwa, które ma o ile możliwości zająć miejsce indywidualnego gospodarza, przymus i skrupowanie zamiast wolności gospodarczej, przedsiębiorstwo związane w miejsce wolnego, biurokratyczność zarządu zamiast konkurencji, wreszcie próby tworzenia nowej teorii w miejsce dawnej, opartej na interesie osobistym, to są te niebezpieczne i błędne założenia, które nie posunęły nauki ani kroku naprzód, lecz raczej cofnęły ją poważnie wstecz. Wszelkie próby nowatorskie, usiłujące burzyć podstawy naukowe, uważam za szkodliwe i wywołane często pogonią za oryginalnością za każdą cenę. Wiele teorii nowych posiada charakter przejściowy, które ustąpią miejsca dawnym, skoro miną nienormalne czasy. Można mówić o gospodarstwie społecznym, albo o skarbowości w okresie wojennym, lecz nie sposób tworzyć nowej nauki na podstawie przejściowych warunków. Co najwyżej niektóre teorie muszą być przejrane, sprawdzone i dokładnie zrewidowane.

Wszakże nad wojną nie można przejść do porządku dziennego, jak tego pragną znów inni; zbyt głębokie ślady zostawiła ona na długie lata w konstrukcji gospodarczej, zbyt obszernego pola i bogatego materiału dostarczyła ekonomiście, aby móżdżek pominąć ją milczeniem.

Wskażę zatem w najkrótszych słowach na zmiany w stosunkach ekonomicznych, dokonane przez wojnę, co stanowić będzie szerokie podłoże i przesłankę dla nauki skarbowości. Gospodarstwo społeczne bowiem jest podwaliną, na której wspiera się misterny gmach skarbowy; bez zbadania owego podłoża nie można zdać sobie należytej sprawy z pojęć zasadniczych w nauce skarbowości. To mnie pobudza do przedstawienia podłoża ekonomicznego na tle wojny na wstępie, gdyż wiele zagadnień stoi na pograniczu ekonomji społecznej i skarbowości, wiele z nich wchodzi integralnie w obie nauki jednocześnie. Wojna zniszczyła ludzi i kapitał, oto najważniejszy jej skutek. W tem znaczeniu jest ona procesem nieekonomicznym.

1. Strata ludzi w języku ekonomicznym oznacza ubytek sił do pracy, zważywszy zwłaszcza, że na wojnie zostało zabitych w przybliżeniu 10 milionów mężczyzn w sile wieku, najzdolniejszych do pracy, a więcej niż drugie tyle zostało inwalidami. Strata w ludziach w języku skarbowym jest równoznaczna ze zmniejszeniem siły podatkowej, a zarazem ze wzrostem wydatków publicznych na wsparcia dla inwalidów i rodzin

po poległych. Ubytek w ludziach wyrównuje się automatycznie z roku na rok drogą przyrostu naturalnego oraz przez napływ ludności z innych krajów. Wydatki na wsparcia dla inwalidów i rodzin po poległych wygasną szybciej, niż za życia jednej generacji.

2. Zniszczenie kapitału z punktu widzenia ekonomicznego jest dotkliwsze i wymaga więcej czasu i wysiłku do naprawy, niż ubytek w ludziach. Produkcja kapitału nie da się pomyśleć bez długiego i trwałego wysiłku nieraz paru pokoleń, a tymczasem zdolność do pracy zmalała, jej wydajność skurczyła się na tle wycieńczenia fizycznego i pewnych procesów psychiki zbiorowej, warunki wojenne nie sprzyjają pracy twórczej wskutek wytrącenia wszystkich z równowagi. W miejsce długotrwałych lokat wymagających wysiłku, ludzie wolą spekulować, zamiast fabryk powstają kantory wymiany. W państwach o rozstrojonych finansach i zwichniętem gospodarstwie społecznym, tworzy się w niedostatecznej mierze nowe wartości, co stanowi istotę produkcji, natomiast spekuluje się wartościami istniejącymi, które topnieją w miarę używania.

Zniszczenie kapitałów i niedostateczny ich przyrost po, siada, jak zobaczymy dalej, doniosłe znaczenie skarbowe.

3. W związku z niszczycielską działalnością wojny zjawiała się drożyzna, która ciężkim brzemieniem spoczęła na szerokich warstwach konsumentów i na finansach publicznych, powodując znaczny wzrost wydatków państwowych. Teoria ilościowa, którą posługiwali się bez zastrzeżeń ekonomiści klasyczni w Anglii, tłumaczy obecnie najlepiej genezę drożyzny. Przyczyny jej zachodzą tak po stronie towaru jak i pieniędzy. O ile przed wojną zwykłą przyczyną przesileni była nadprodukcja, o tyle po wojnie występuje odwrotne zjawisko — niedostateczna produkcja, zbyt niska podaż dóbr, nie dotrzymująca kroku popytowi, a wywołana zniszczeniem majątku społecznego i małą wydajnością pracy. W państwach o złej walucie wzrost cen jest w przeważającej mierze wynikiem inflacji pieniężno-papierowej, której skutki w ustroju gospodarczo-skarbowym są zabójcze. Pomiędzy walutą a ustrojem gospodarczo-skarbowym istnieje dwustronny związek przyczynowy, co podkreślamy z naciskiem. Rozstrój skarbu wymaga nowych emisji pieniądza papierowego, a deprecjacja pieniądza wpłynie ze swej strony potężnie na dalsze pogorszenie się finansów publicznych, zabija chęć do pracy i demoralizuje.

zuje ludność. Teoria ilościowa tłumaczy znakomicie słabnącą siłę nabywczą pieniądza papierowego w miarę wzrostu ilości obiegających znaków płatniczych. ¹⁾

4. Na tle ogólnego zubożenia nastąpiła zasadnicza zmiana w rozdziale istniejących dóbr pomiędzy poszczególne warstwy społeczne, dokonano się przesunięcie majątku społecznego z jednych rąk do drugich. Powstała nowa klasa bogaczy wojennych „des nouveaux riches“ jak ich nazywają we Francji, którzy z widomą krzywdą innych poprawili swe położenie materialne i niestety często wybili się na stanowiska przodujące. Są to ludzie przedsiębiorczy, stojący zwykle na niskim poziomie etycznym, bez kultury, bez tradycji, bez wykształcenia i niezbędnych form towarzyskich, nie przebierający w środkach, ludzie o mocnej pięści i elastycznym sumieniu, których powstanie wiąże się najściślej z każdym wielkim przewrotem socjalnym. Gdy Cambon za czasów wielkiej rewolucji w dniu 20 maja 1793 r. wprowadził pożyczkę przymusową, którą zapłacić mieli bogaci, aby w ten sposób związać ich nawet wbrew woli z rewolucją, zwróceno projektodawcy uwagę, że bogaty to nie tylko arystokrata, w którego miała godzić uciążliwa pożyczka, ale w znaczniejszym jeszcze stopniu byli zwolennicy rewolucji „sankiuloty“, — którzy dorobili się znacznych majątków na rewolucji. W Rosji bolszewickiej powstała też nowa klasa „sowburow“ (sowieccy burżuje), opływających w dostatki, w bogactwa, drogie kamienie, rzucających pieniędzmi na wszystkie strony. Bogactwo wojenni nie są zjawiskiem nowym w historii, nowymi wszakże są rozmiary ich majątków, a także ich liczebność.

Zysk wojenny — jakgdyby renta w pojęciu Marshalla, nie jest wynikiem pracy, uzdolnień, i t. d. ale konjunktury, jest to dochód czysto indywidualny a nie społeczny, w tem znaczeniu, że przyrost wartości majątku indywidualnego odbywa się kosztem majątku społecznego, jest wynikiem nie zwiększonej produkcji, lecz szczęśliwej spekulacji na najżywotniejszych potrzebach ogółu ludności. Z jednej strony tworzy się nadwyżka — pewien plus, z drugiej strony niechybnie — ubytek — minus, wywołany rosnącymi wydatkami na artykuły pierwszej potrzeby.

¹⁾ por. m. i. A. Krzyżanowski. Nauka o pieniądzu i kredycie. Wydanie drugie. 1922.

Najlepszym dowodem, iż tworzyły się wielkie majątki wojenne, że nastąpiło przesunięcie bogactw z jednych rąk do drugich, że utworzenie nowych majątków postępowało równocześnie z pogorszeniem warunków życia dla przeważającej części ludności, dowodem tego — powtarzamy — jest wprowadzenie przez wszystkie niemal państwa podatku od zysków wojennych, który był nieodzownym postulatem sumienia społecznego. Podczas gdy stare majątki upadają albo ponoszą dotkliwe straty, inne warstwy ludności zdobywają wielkie dochody. To zjawisko posiada pierwszorzędne znaczenie ekonomiczne, socjalne i skarbowe.

5. Powszechną cechą okresu powojennego jest upadek etyki i nieposzanowanie prawa.

Związek pomiędzy moralnością a prawem jest ścisły. Prof. Petrażycki uważa, że etyka jest ogólnym rodzajem, a prawo i moralność — poddziałami ¹⁾, przyczem normy moralne są jednostronne, normy prawne — dwustronne, pierwsze zawierają dla podmiotu uprawnienie i zobowiązanie (*movere pati*) drugie — tylko zobowiązują. Prawo w szczególności wywiera wpływ wychowawczy drogą nakazów i zakazów, którym podmiot prawny poddać się winien.

Upadek zjawisk etycznych jest nieodłączny od wojny. Składają się na to czynniki psychiczne i ekonomiczne. Zbrojne zapasy wywołują zachwianie się podstaw etyki chrześcijańskiej. Twórczy czynnik miłości zostaje zastąpiony destrukcyjnym czynnikiem nienawiści, głębokie imperatywy moralne — zastąpione płytkim utylitaryzmem.

Autorytet państwa, polegający na stworzeniu pewnej psychiki rozkazu z jednej, a poddaniu się przepisom — z drugiej strony, jest zachwiany, w miejsce tego wstępuje samowola i nieposzanowanie prawa.

Czynniki ekonomiczne — produkowanie i oszczędzanie doznaje też poważnego uszczerbku. Warunki powojenne nie sprzyjają obu tym zjawiskom. Zamiast produkcji rozwinęła się spekulacja, zamiast oszczędności — rozrzutność. Spekulacja polega nie na tworzeniu nowych wartości, lecz na przenoszeniu

¹⁾ L. Petrażycki. Teoria prawa i gosudarstwa w swiazi z teorjei nrawstwiennosti 1909 t. I str. 137.

z rąk do rąk wartości istniejących, zmniejszających się w miarę ich użycia.

Oszczędność czyli powstrzymywanie się od spożycia stanowi ważny warunek, ułatwiający tworzenie się kapitału. Kapitał, jako pewien zasób służący do dalszej produkcji, nie powstałby nigdy, gdyby w miarę tworzenia się dóbr natychmiast je spożywano. Montaigne twierdził, że nie zna zajęcia bardziej czynnego i więcej potężnego od tej bezczynności.

Warunki powojenne sprawiły, że t. zw. zmysł oszczędności, zwłaszcza w krajach o złej walucie doznał całkowitej niemal zagłady. Oszczędność bowiem wspiera się na zaufaniu, że dobra zaoszczędzone nie przepadną, że w przyszłości wydadzą owoce. Wojna zniszczyła te przewidywania i wrodzone gospodarującemu człowiekowi pojęcia. Chwiejna waluta jest premją dla rozrzutnych, karą dla oszczędnych.

Rozrzutność występuje w związku z ogólnym upadkiem etyki i rozstrojem stosunków gospodarczych, co nieraz można było zauważyć w historii po wielkich wstrząśnieniach i kataklizmach społecznych. Z żywiołową siłą ujawniła się też po obecnej wojnie.

Znany ekonomista angielski, Shield Nicholson, nazwał to zjawisko inflacją moralną, jako zjawisko towarzyszące inflacji pieniężnej i ogólnemu rozstrojowi stosunków ekonomicznych¹⁾ Następuje nierówny rozdział majątku, jedni bogacą się kosztem innych, nikt nie chce wyrzec się przyzwyczajajeń przedwojennych, a tymczasem konieczne są oszczędności, wobec słabszej wydajności pracy. Niedostateczna podaź towarów wywołuje drożyznę, a wówczas państwa emitują więcej pieniędzy, co oczywiście tem bardziej pogarsza stan rzeczy. Największe zaś zło pochodzące z inflacji, twierdzi Nicholson, polega na tem, że inflacja stanowi najniesprawiedliwszy podatek pośredni.

Upadek etyki, nieposzanowanie prawa, bezsilność władzy państwowej, wywierają potężny wpływ na skarbowość. Defraudacje podatkowe, utrudniające wykonanie ustaw podatkowych już przed wojną, stały się w dobie powojennej istną plagą, krzyżującą najlepsze zamierzenia ustawodawcy. System deklaracji

1) Shield Nicholson. War Finance. London 1918 str. 462 i nast.

cyjny, na którym wspierają się najbardziej nowoczesne podatki, musiał ustąpić miejsca bardziej prostym a zarazem niedokładnym sposobom wybierania podatków.

Zmiany dotychczas przedstawione mają wpływ na stosunki gospodarcze i skarbowe.

Zmiana czysto skarbowa streszcza się w gwałtownym wzroście wydatków publicznych, którym dochody nie dotrzymują kroku. Państwo, zamykające swój budżet bez deficytu, należy w Europie do rzadkości. Wobec tego całe niemal zagadnienie skarbowe sprowadza się do postulatu doprowadzenia budżetu do równowagi drogą zmniejszenia wydatków z jednej, podniesienia dochodów z drugiej strony, wreszcie drogą zmniejszenia wydatków i podwyższenia dochodów przeprowadzanych równocześnie.

W dziedzinie dochodów wojna wzbogaciła naszą naukę szeregiem nowych zjawisk. Powszechnem znamieniem stosunków powojennych w skarbowości jest podwyższenie stopy podatkowej oraz wprowadzenie nowych podatków dawniej nieznanych albo rzadko stosowanych. Nie jest zadaniem wstępnych rozważań wchodzenie w merytoryczne rozpatrywanie nowych form podatkowych, o czym będzie mowa w dalszym ciągu. Jeśli w dziedzinie dochodów zwyczajnych wojna wzbogaciła system podatkowy i wpłynęła na wydatne podwyższenie podatków dawniej istniejących, to cóż dopiero mówić o dochodach nadzwyczajnych, zwłaszcza o kredycie publicznym, dzięki któremu głównie udało się większości państw sfinansować przedsiębiorstwo wojenne. W związku z wojną dla kredytu publicznego został otwarty nowy rozdział.

Wobec nagłości wydatków wojennych należało szukać natchmiast wydajnych źródeł pokrycia. Podatki a nawet kredyt publiczny nie zawsze wystarczały, dlatego wiele państw zwróciło się do najłatwiejszego, lecz też zgubnego w skutkach pokrywania wydatków drogą emisji pieniędzy papierowych. Na tem tle powstało zagadnienie waluty papierowej, które się wiąże organicznie z problemem skarbowym, stanowiąc niekiedy punkt centralny skarbowości powojennej. Przed wojną zagadnienie pieniądza wchodziło w zakres rozważań ekonomji społecznej. Po wojnie waluta jest więcej problemem skarbowym niż ekonomicznym w tem znaczeniu, że z deficytów budżetowych waluta

papierowa bierze swe źródło i wpływa tak na wydatki jak i na dochody publiczne.

Na jedno zwrócić jeszcze należy uwagę. Pomiędzy skarbowością a gospodarstwem społecznym istnieje organiczny związek przyczynowy, który po wojnie występuje ze szczególną siłą.

Przy rozważaniu problemu skarbowego po wojnie, wychodzi się często z mylnego założenia, że dawne źródła dochodów publicznych pozostały nadal bez zmiany. Wojna wszelako jako proces nieekonomiczny, zniszczyła gospodarstwo społeczne i uszczupliła w ten sposób zasoby, z których państwo może czerpać środki dla opędzenia wydatków. Tem głębsze wniknięcie w istotę zagadnienia jest niezbędne, aby przez krótkowzroczny fiskalizm nie doprowadzić do całkowitej ruiny gospodarczej i finansowej. Na ten związek organiczny pomiędzy skarbowością a gospodarstwem społecznym baczną uwagę zwraca Walter Rathenau, utalentowany pisarz niemiecki, gdy w szeregu prac ostrzega rząd przed gwałtownymi eksperymentami fiskalnymi, mogącymi przynieść więcej szkody niż pożytku. Pisząc o ostatniej reformie skarbowej w Niemczech, przeprowadzonej w r. 1919/20 a nacechowanej skrajnym fiskalizmem, Rathenau twierdzi, iż zdołano na krótki czas doprowadzić budżet do równowagi, lecz chory po gwałtownej kuracji skonał, bo krew przestała krążyć w jego żyłach ¹⁾.

Nie należy zatem zapatrywać się na problem skarbowy wyłącznie z fiskalnego punktu widzenia, nie można sanować finansów bez jednoczesnego zwrócenia uwagi na stan gospodarczy kraju, lecz rozważania teoretyczne z dziedziny skarbowości muszą być uzależnione od rozważań i wniosków wysnutych z ekonomji społecznej.

Wobec tego zagadnienie skarbowe po wojnie i środki jego rozwiązania dają się sprowadzić do dwóch punktów: 1) fiskalnego środka—polegającego na szukaniu nowych źródeł dochodowych dla państwa; 2) ekonomiczno-społecznego—polegającego na zwiększeniu wytwórczości.

Rozwiązanie problemu skarbowego nie cierpi zwłoki, trzeba możliwie rychło uzyskać równowagę budżetową, przez naciśnięcie śruby podatkowej, wprowadzenie jednorazowej daniny ma-

1) W. Rathenau. Was wird werden, str. 38 i nast.

jątkowej oszczędności. W ten sposób atoli trwała sanacja skarbu nie da się osiągnąć, jest to raczej prowizoryczne rozwiązanie problemu. Środki te przyniosą chwilową ulgę choremu, ale nie usuną jeszcze przyczyn choroby. Sanacja trwała, obliczona na daleką metę, winna wyjść z przesłanki ekonomicznej. Za najgłębszą przyczynę trudnego stanu gospodarczego po wojnie trzeba uważać upadek wytwórczości i nałogowe próżniactwo, jako wynik długoletniej wojny i procesów psychicznych z nią związanych. Uniwersalnym lekarstwem na tę chorobę jest podniesienie wydajności działań indywidualnych i zbiorowych.

Nie wynika jednak z tego, aby czekać z reformą skarbową aż do czasu doprowadzenia życia gospodarczego do równowagi. Taka polityka była by najblędniejsza i w skutkach zabójcza. Pomiędzy skarbowością bowiem a gospodarstwem społecznym istnieje, jak często w zjawiskach społecznych, nie jednostronny, ale dwustronny związek przyczynowy. Rozstrój skarbu a w następstwie waluty, działa ze swej strony potężnie na zwichnięcie całego ustroju gospodarczego. Mała wydajność pracy, stanowi przyczynę ogólniejszą trudności powojennych, a podniesienie wytwórczości—postulat szerszy. Deficyt skarbowy—przyczynę najbliższą, a postulat doprowadzenia budżetu do równowagi nie cierpi zwłoki.

To są przyczyny, dla jakich zagadnienie skarbowe wysunęło się na czoło polityki wewnętrznej, zwłaszcza w tych państwach, gdzie rozstrój skarbu przybrał większe rozmiary. Tem baczniejszą uwagę należy zwrócić na teorię skarbowości, będącą drogowskazem dla poczynań praktycznych.

§ 2. Pojęcie nauki skarbowości.

Sam wyraz skarbowość w różnym używaniu jest znaczeniu, raz w skróceniu zamiast nauki skarbowości, to znów jako ogół urzędzeń skarbowych, organizacja skarbu¹⁾. Należy przez to pojęcie rozumieć organizację skarbu (Finanzwesen), dokładniej zaś gospodarstwo państwa i innych związków prawnopublicz-

1) Unikać natomiast należy obcego terminu „finanse“, skoro posiadamy polskie słowo skarb, od którego wyprowadzić się daje szereg odmian.

nych; to stanowi przedmiot badań nauki skarbowości (Finanzwissenschaft), którą można zdefiniować jako naukę o gospodarstwie państwa i innych związków prawnopublicznych.

Punktem wyjścia i jedyną przyczyną działalności gospodarczej osób fizycznych, jak również związków prawnopublicznych, są potrzeby. Potrzebą nazwiemy uczucie braku, związane z dążeniem do jego usunięcia. Zaspokojona potrzeba znajduje zewnętrzny wyraz w skarbowości w postaci wydatków. Dla tej przyczyny nauka o wydatkach zajmować będzie naczelne stanowisko w systemie nauki skarbowości, a kwestja dochodów — czyli sposób pokrycia wydatków, aczkolwiek co do treści najważniejsza, zajmie miejsce za wydatkami. Ekonomiczne znaczenie potrzeby polega na tem, że pobudza ona człowieka do czynu, do działalności. Im z większą siłą i intensywnością potrzeba występuje, tem jej znaczenie gospodarcze jest donioślejsze bez względu na to, czy będzie posiadać charakter materialny czy też moralny. Krótko da się powiedzieć, że siła potrzeby interesuje ekonomistę więcej od jej rodzaju. Zbliżone uwagi mają zastosowanie do potrzeb państwa z tą chyba różnicą, że w gospodarce publicznej należy uwzględniać kolejność potrzeb co do ich ważności i niezbędności dla normalnego życia państwowego.

Czy może być mowa o potrzebach zbiorowych państwa? ¹⁾ Ekonomisci często odrzucają koncepcję potrzeb zbiorowych, wychodząc ze stanowiska czysto materialnego. Potrzebę może odczuwać tylko człowiek — osoba fizyczna. Wszelako z punktu widzenia prawnego państwo jest personifikacją osób w skład jego wchodzących, prowadzi swoje własne gospodarstwo, a zatem musi też odczuwać potrzeby. Zapewne, że państwo istnieje dla jednostek, a nie odwrotnie, że potrzeby państwa są zaspakajane w ostatnim rzędzie przez wzgląd na dobro obywateli, nie przesądza to jednak, że potrzeba państwa odczuwana jest przez ludzi nie jako przez jednostki, z których każda dąży do swego celu osobistego, ale w ich charakterze jako członków państwa, które posiada swoje własne cele. Typowemi potrzebami zbiorowemi państwa są potrzeby reprezentacji na wewnątrz i w stosunku do innych państw, obrony granic, utrzymania praworządności, a dalej

¹⁾ Obszerną literaturę o potrzebach cytuję w mojej broszurze: *Teoria potrzeb ze stanowiska gospodarczego* 1915.

szereg potrzeb gospodarczych i kulturalnych, przerastających siły jednostek. Wówczas państwo w zastępstwie obywateli pokrywa wymienione potrzeby, t. j. gospodaruje. Na pojęciu potrzeb zbiorowych wspiera się cała nauka skarbowości, z nich bierze swój początek i jedyne uzasadnienie.

Podmiotem gospodarującym jest związek prawnopubliczny, zastępujący prywatnego gospodarza, przedmiotem gospodarczym — dobra i usługi. Ogół zaś czynności przedsięwziętych świadomie w celu zaspokojenia potrzeb za pomocą dóbr i usług stanowi istotę gospodarowania

Wobec ciągłego i szybkiego wzrastania zadań państwa, dostarczanie wydajnych źródeł dochodowych — jest rzeczą trudną, skomplikowaną i wymagającą głębokiego i wszechstronnego wejrzenia w organizm publiczny. Dla tej przyczyny powstała specjalna nauka, która uzyskała już od zeszłego stulecia prawo obywatelstwa, jako odrębna dyscyplina. Jeżeli badanie większych kompleksów gospodarczych wymaga specjalnych wiadomości i prawideł, to cóż dopiero mówić o gospodarstwie tak wielkiego, wszechstronnego i skomplikowanego związku, jakim jest państwo albo ciała samorządne. Na podstawie doświadczeń z dalekiej przeszłości, jako też drogą porównywania ustrojów skarbowych różnych państw zostaje zebrany bogaty materiał indukcyjny dla wniosków ogólnych.

Zadaniem nauki skarbowości jest wskazać sposoby otrzymywania przez państwo środków materialnych czyli dochodów, dla pokrycia potrzeb publicznych, z tem atoli zastrzeżeniem, aby prywatne gospodarstwa nie zostały wskutek tego narażone na stratę.

Najtrafniej ujął zadanie naszej nauki Fryderyk Skarbek w tych oto słowach: „Nauka finansów wskazuje, jakim sposobem ukształcić można taki dochód publiczny, któryby wszystkie potrzeby popolite dokładnie zaspokoić zdołał, a potrzebom prywatnym dotkliwego uszczerbku nie czynił“¹⁾. W tem klasycznym zdaniu mieści się cała treść skarbowości.

Postaramy się jeszcze bliżej określić jej istotę.

Aby spełnić swe zadanie nauka nasza przedstawia systematycznie prawidła i zasady, według jakich winny gospodarować

¹⁾ Fryderyk Skarbek. Rys ogólny nauki finansów 1824, str. 3.

związki prawno-publiczne, w jaki sposób zarządzać i wydatkować uzyskane środki wyrażone prawie wyłącznie w formie pieniężnej. Nie chodzi atoli wyłącznie o cele fiskalne, ale zároveň trzeba baczyć na interes ludności, należy rozłożyć ciężary na poszczególnych gospodarzy w sposób sprawiedliwy.

Rozwiązanie zadań czysto praktycznych nie wchodzi w zakres naszej nauki; pytanie, jak ma być wykonane dane prawidło, jak zasadę zastosować w życiu, nauka skarbowości nie rozwiązuje, a pozostawia to organom wykonawczym.

Zupełnie tak samo chemik i fizyk, zajęci w laboratorium, nie pracują bezpośrednio dla potrzeb techniki, a zadanie matematyka nie polega bynajmniej na tem, aby skonstruować maszynę. Nauka tylko wskazuje właściwą drogę, lecz nie stosuje zasad w życiu praktycznym. Dlatego upatruję ostateczny cel nauki skarbowości w wystawieniu ogólnych zasad, praw skarbowych, o ile możliwości o charakterze trwałym.

Doświadczenie uczy, że społeczności ludzkie i państwa są do siebie podobne, że przechodzą przez zbliżone formy rozwojowe, że pewne zjawiska wywołują zawsze te same skutki, słowem, że we wszystkich urządzeniach ludzkich można zauważyć prawidłowość, powiązanie faktów w związki przyczynowe.

Otóż podpatrzenie tych prawidłowości w gospodarce publicznej i ujęcie ich w formę określonych prawideł stanowi najwyższy cel nauki skarbowości, która dzięki temu w części ogólnej może być zaliczona do rzędu nauk ścisłych (*exacte Wissenschaft*).

W części szczegółowej (głównie w szczegółowej nauce o podatkach) dla nauki skarbowości otwierają się bardziej praktyczne zadania. Tutaj nie chodzi tylko o stwierdzenie pewnych prawidłowości, ale zarazem o współdziałanie przy rozwiązywaniu problemów praktycznych, o wskazanie pożądanych zmian i reform. To współdziałanie z praktyką winno pozostać czysto naukowym, tylko w ogólnych zarysach nauka ma wskazywać na pożądane zmiany, dzięki czemu ustrój skarbowy byłby bardziej zgodny z zasadą sprawiedliwości. Dla czystej teorii skarbowej strona dodatnia lub ujemna danej instytucji lub zjawiska jest rzeczą obojętną; teoretyk skarbowości bada życie gospodarcze państwa, jak fizjolog organizm ludzki. Dopiero w części szczegółowej badacz skarbowości stara się wystawić najogólniejsze dezyderaty i wnioski celem uzdrowienia ustroju skarbowego

i występuje raczej w roli lekarza. W tem właśnie leży praktyczne zadanie naszej nauki, która nie tworzy życia, lecz poznawszy jego prawa, stara się następnie skorygować braki, zbliżając wzajemnie teorię z praktyką.

§ 3. Podmiot nauki skarbowości.

Dla zrozumienia skarbowości, należy zdać sobie sprawę w najogólniejszych zarysach z istoty państwa, będącego podmiotem naszej nauki.

„Państwo jest prawną personifikacją narodu“, taką definicję podaje znawca prawa publicznego A. Esmein ¹⁾. Najistotniejszym znamieniem państwa jest zwierzchnia władza nad wolą indywidualną jednostek, czyli suwerenność, przejawiająca się na wewnątrz w prawie rozkazywania wszystkim obywatelom, z których składa się naród oraz na zewnątrz—w prawie przedstawicielstwa w stosunku do innych państw. Państwo jest osobą prawną i zlewa się z pojęciem suwerenności. „Ale ta potężna i rodząca fikcja, stanowi produkt, który się rozwijał stopniowo w dziejach cywilizacji.. Świat klasyczny podniósł się był do prawdziwej koncepcji idei państwa; rzymianie w szczególności, może dzięki ich genjuszowi prawnemu, rozwiązali to zagadnienie prawidłowo i niemal instynktownie. W stopniowym dopiero rozkładzie cywilizacji w epoce feudalnej, idea państwa zanika, zakreślając głęboką elipsę, aż dopiero później podlega nowemu opracowaniu dzięki rozwojowi prawa politycznego“.

W takich oto słowach maluje rozwój idei państwa A. Esmein ²⁾.

Składową częścią pojęcia państwa po za władzą zwierzchnią jest terytorjum i ludność. Musi istnieć określony obszar, w granicach którego państwo wywiera wpływ z wyłączeniem wszelkiej innej władzy, istnieć musi wreszcie ludność, która się tym zarządzaniem poddaje.

Z koncepcji państwa, jako zwierzchniej władzy, wykonywanej na określonym terytorjum i nad określoną ludnością, wynikają

¹⁾ A. Esmein. *Eléments de droit constitutionnel*, 1909, str. 1.

²⁾ A. Esmein, *op. cit.* str. 2.

dwie konsekwencje, posiadające doniosłe znaczenie dla nauki skarbowości.

1) Zwierzchnia władza winna być wykonywana w interesie wszystkich obywateli. 2) Państwo, którego pojęcie nie jest związane z poszczególną osobą panującego, jest wieczne, a istnienie prawne państwa nie dopuszcza przerwy. Esmein stawia tezę, że państwo trwa, dopóki istnieje naród, którego jest reprezentantem; jakkolwiek forma państwa może się zmienić, istota jego pozostaje wieczna. Pierwsza teza wpływa na politykę podatkową (zasada powszechności i równości). Druga posiada znaczenie dla kredytu publicznego i wogóle wszelkich zobowiązań materialnych państwa, które nie giną nawet wobec zmiany formy rządów.

Od wieków ludzie zastanawiają się nad zagadnieniem powstawania państwa i w tym względzie powstały różne teorie. Djametralnie sprzeczne są teorie przemocy i kontraktu społecznego.

Pierwsza zapatruje się na państwo, jako na władzę silnych nad słabymi, albo w koncepcji szkoły socjalistycznej, jako na panowanie garstki kapitalistów nad rzeszami proletariatu (Marx, Engels, Lassale¹). Taka teoria nie buduje, lecz raczej niszczy pojęcie państwa, bo wywołuje odruch do obalenia przemocy. Stąd wzięła swój początek „teoria obumierającego państwa”. (Lenin).

Na przeciwległym krańcu stoją zwolennicy kontraktu społecznego, któremu Rousseau nadał wykończoną formę. Pisząc jednak swe wiekopomne dzieło (*Contrat social*) Rousseau miał na uwadze nie państwo istniejące, ale wskazywał na państwo przyszłości, na ideał odpowiadający naturze człowieka. Teoria kontraktu społecznego była przyjęta już wcześniej przez wszystkich demokratycznych pisarzy politycznych, jak Althusius, Pufendorf, Hobbes, Locke i wielu innych, wisiała, że tak powiem, w powietrzu, a zasługą filozofa z Genewy, że nadał jej w r. 1762 formę zakończoną. „Ponieważ żaden człowiek, pisze Rousseau, nie posiada władzy danej od natury nad swym bliźnim i ponieważ siła nie tworzy prawa, przeto pozostają umo-

¹) por. Fr. Engels. *Der Ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staates*, 1889, str. 138 oraz *Anti-Düring*.

wy, jako podstawa wszelkiego autorytetu opartego na prawie" ¹⁾.

Obie teorie, tak przemocy jak i kontraktu społecznego, są skrajne, a skutek tego błędne. Pierwsza prowadzi w ostatnim rzędzie do negacji państwa, druga nie odpowiada rzeczywistości.

Teoria przemocy, jakkolwiek w zastosowaniu do istnienia i funkcji państwa, nie wytrzymuje krytyki, posiada wszakże oparcie w historii. Liczne fakty świadczą, że państwo powstało przez podbój. Najlepszym dowodem — to istnienie w przeszłości dwóch odrębnych klas: panującej i poddańczej. Zwolna dopiero przeobrażało się państwo w organizację polityczno-gospodarczą. Słabą natomiast stroną tej teorii jest zupełne rozdzielenie pojęcia państwa i obywateli. Konsekwencją zaś z takiego stanu rzeczy jest dążenie ujarzmionej większości do wydobycia się z pod przemocy przez rewolucję. Dlaczego ujarzmiony naród, stawia pytanie Jellinek ²⁾, nie miałby dokonać próby zrzucenia tej brutalnej władzy i wysadzania całej cywilizacji w powietrze?

Zagadnienie powstania państwa ze stanowiska prawnego uważam za nierealne i nierozwiązalne. Niema prawnej podstawy, któraby normowała fakt narzucania woli panującego innym ludziom. Uważam za bezcelowe stawianie pytania, czy władza polityczna była legalna ani też — jakie było jej pochodzenie. Należy ją przyjąć za fakt naturalny i konieczny, wynikający z psychiki zbiorowej.

Wychodzimy z tego niewątpliwego założenia, że człowiek zawsze żył, żyje i żyć będzie w gromadzie, że gromada potrzebuje organizacji, przeto państwo powstało jako konieczność dziejowa, jako najwyższa forma organizacji. Wobec tego państwo jest związkiem celowym; im silniejsze i rozleglejsze są wspólne cele pewnej grupy ludzi, tem silniej występuje na jaw jedność ich organizacji. Ludzie związani są węzłami solidarności.

Państwo zaś jako najdoskonalsza forma zbiorowości ludzkiej stanowi najwyższą formę kooperacji. To pobudziło takiego znawcę prawa politycznego, jak Jellinek, do wystawienia tezy,

1) J. J. Rousseau. Contrat social I, IV.

2) Jellinek. Das Recht des modernen Staates I Band, str. 205.

„że ścisłe rozgraniczenie i przeciwstawienie pojęcia państwa i społeczeństwa jest niemożliwością. Państwo jest raczej jedną z form społecznych, przesłanką a zarazem wytworem innych“¹⁾. Inna powaga w prawie politycznym L. Duguit²⁾, idzie po tej samej linii, co i uczony niemiecki i przyznaje, że państwo jest taką samą formą socjalną, jak i inne formacje społeczne. Tę samą myśl wypowiedzi Gierke i Preuss. Takie utożsamianie państwa z innymi związkami wydaje się nam niewłaściwe i niebezpieczne. Państwo jest bowiem związkiem przymusowym wyposażonym we władzę zwierzchnią, czem się różni zasadniczo od wszelkich innych formacyj społecznych.

Zdrowa myśl kierunku socjologicznego w nauce o państwie polega atoli na tem, że podkreśla moment spoistości istniejącej pomiędzy państwem a ludnością, że nie przeciwstawia tych dwóch pojęć, ale pragnie je pogodzić.

Dźwignią działalności wogóle jest osiągnięcie celu³⁾, zaś drogowskazem prowadzącym do celu jest interes, który pokrywa się z egoizmem i prowadzi niejednokrotnie do celu pewniej, niż wzięcie pod uwagę wyłącznie samego celu. Tworzy się towarzystwo akcyjne dla budowy nowej kolei. Rzadki wypadek, aby akcjonariusz zatroszczył się o cel obiektywny utworzenia nowej arterji komunikacyjnej. Każdy ma na względzie własny interes. Jeden podpisze akcje, aby ulokować kapitał, inny w nadziei wysokiej dywidendy, inny wreszcie ze względu na ułatwiony zbyt dla swoich produktów. Wszyscy razem współdziałają atoli bezwiednie wyższemu celowi — rozwojowi gospodarczemu kraju.

1) „Daraus ergibt sich aber, dass eine strenge Scheidung und Gegenüberstellung von Staat und Gesellschaft unmöglich ist. Der Staat selbst ist vielmehr eine der Gesellschaftsformen, die sowohl Voraussetzung als auch Produkt der anderen ist.“ (Jellinek op. cit. I. 1905, str. 93).

2) L. Duguit. *Droit Constitutionnel*, 1907.

3) Petrażycki twierdzi przeciwnie, że większość czynności dokonywa się bez wyraźnego celu. Nietylko to, co ma nastąpić w przyszłości (cel) pobudza człowieka do czynu, ale zarówno zjawiska minione stanowią dostateczne „emocje“ (Teorja prawa Tom I str. 17). Nie negując istnienia działalności wstecznych, uważamy je raczej za odruch niż za czynność. Człowiek bowiem posiada dar przewidywania, a działalność kierowana pojęciami, które mają nastąpić w przyszłości, stanowią czynnik postępu.

Jedynie państwo, przystępując do jakiegoś przedsięwzięcia, ma na widoku cel ostateczny. W gospodarce państwowej interes i cel pokrywają się. Interes publiczny stanowi zarazem i cel socjalny w odróżnieniu od celów egoistycznych ¹⁾). Przymiotnik publiczny, dodany do słowa — interes, oznacza, że dane działanie posiada znaczenie dla znacznej ilości ludzi. Tak należy rozumieć interes publiczny w znaczeniu podmiotowym. Obiektywnie — jest to interes tak doniosły, że wykonanie go zostaje przekazane związkowi prawnopublicznemu, który żąda ofiar dla jego urzeczywistnienia.

W ten sposób zbliżyliśmy się do pojęcia celu socjalnego. Cele socjalne — są to cele zbiorowe, etyczne, wynikające ze współżycia ludzi. Każda jednostka dąży do osiągnięcia własnych korzyści, a jednocześnie korzyści wspólnych z innymi. Niektóre cele przerastają siłę oderwanych jednostek i wymagają dla ich wykonania wspólnego wysiłku wielu ludzi, którzy łączą się w związek, w stowarzyszenie i w państwo. W tym wypadku, jako też przy obrocie prywatno-gospodarczym egoizmem — interes jest siłą kierującą. Różnica tylko w tem, że przy kontrakcie kupna sprzedają interesy obu stron są djamestralnie sprzeczne, przy stowarzyszeniu — identyczne. Podmiotowym nastrojem woli w każdym związku — jest zmysł wspólnoty interesów. „Zmysł wspólnoty w systemie egoizmu jest zjawiskiem tak zagadkowym, jak kwiat rosnący na skale — skąd czerpią oba swe soki?“ — pyta Ihering ²⁾). Zmysł wspólnoty (Gemeinsinn) jest uszlachetnioną formą egoizmu, jest to egoizm człowieka, patrzącego dość daleko przed siebie, aby się przekonać, że warunkiem jego pomyślności jest nie tylko to, co mu bezpośrednio przynależy, lecz zarówno to, czem się dzieli z innymi. Zmysł wspólnoty jest to egoizm skierowany do tego, co nam jest wspólne z innymi. Popierając ogólny interes, popieramy równocześnie swój własny. Tworzy się w ten sposób pomost pomiędzy egoizmem indywidualnym a altruizmem.

Mniemam, że „interes publiczny“ jest szczęśliwym pogodzeniem dwóch napozór rozbieżnych motywów: egoizmu

1) Ihering. Der Zweck im Recht 1904. Bd. I.

2) Ihering. Der Zweck im Recht 1904 Bd. I str. 170

z altruizmem, a zarazem celów egoistycznych z celami socjalnemi.

Zależnie od silniejszego, albo słabszego rozwinięcia zmysłu wspólnoty, istnieją poszczególni ludzie, grupy społeczne i całe narody o wyższem albo niższem wyrobieniu politycznem. Poczucie państwowości, albo wyrobienie polityczne polega właśnie na zrozumieniu prawdy, że jednostka a państwo w swych celach są zbieżne, że niema w tych pojęciach sprzeczności. A jeżeli takie sprzeczności się okazują, to są one albo pozorne, albo wywołane wadliwym zrozumieniem wzajemnych obowiązków państwa i ludności. Tylko w tym ostatnim wypadku, gdy np. państwo marnuje grosz publiczny, albo obraca go na cele zbędne lub wprost szkodliwe, powstają owe sprzeczności i antynomje. Takie państwo atoli wydaje samo na siebie wyrok śmierci.

Dobra polityka polega na właściwym zrozumieniu własnego interesu przez każdego obywatela. Dobra polityka jest polityką dalekovidzącą, w odróżnieniu od złej polityki, t. j. krótkowzrocznej opartej na ograniczonym egoizmie indywidualnym.

Dochodzimy do dwóch tez o istocie państwa.

1) Państwo nie jest czemś znajdującem się nazewnątrz jednostek. 2) Państwo nie jest antytezą, lecz przeciwnie syntezą jednostek, albo najwyższą i najdoskonalszą formą kooperacji.

Tak ujmowali istotę państwa polscy pisarze polityczni, takie ujęcie idei państwa może jedynie być przesłanką prawidłowo skonstruowanej nauki skarbowości.

Przychodzą na myśl słowa Skargi, gdy tenże w r 1597 przepowiadał upadek Polski: „Gdy okręt tonie, a wiatry go przewracają, głupi tłumoczki swoje i skrzynki opatruje i na nich leży, a do obrony okrętu nie idzie i mniema, że się sam miłuje, a on się sam gubi... Gdy się z okrętem źle dzieje, gdy dziur jego nie zatykamy — zatonie i z nim my sami poginiemy”. Dobitniej od wielkiego kaznodziei trudno się chyba wyrazić. Lecz to nie jest oderwany głos w polskiej literaturze. Gdy wmyśleć się w pisma naszych niezrównanych statystów, można dojść do wniosku, że „teoria organiczna“ wiążąca ściśle interes państwa i jednostki, stanowi bodaj rys najbardziej znamieny w całej literaturze politycznej Polski.

Największy nasz pisarz demokratyczny, Andrzej Frycz Modrzewski, woła w traktacie o naprawie Rzeczypospolitej w r. 1551.

„Wszyscy się wieziemy, jako w jednej łodzi Rzeczypospolitej, słuszna rzecz, abyśmy ją wspólnymi siłami przeciw każdej nawałności bronili”... A w innym miejscu: „Podatki albo pobór dla Rzeczypospolitej ustanowiony, każdy ma płacić nie tylko dla bojaźni karania od urzędu, ale też, jak powiada Paweł, dla sumienia, bo obrona Rzeczypospolitej nie może być okrom wielkich nakładów i pomocy”.

Nie chcąc przeciążać cytatami biegu myśli, przytaczam tylko jeszcze jedno zdanie, choć sentencji w tym duchu znalazłaby się moc wielka. Myślę o odzwierciadleniu polskiej myśli politycznej w zdaniu Staszica, że „w każdej społeczności wszyscy obywatele między sobą tak są związani, iż jeden nie może szkodzić drugiemu, aby tem samem nie krzywdził towarzystwa całego i nie szkodził sobie samemu”.

Idea solidarności społecznej, która wiąże w nierozzerwalną całość poszczególnych obywateli, a znajduje najwyższy wyraz w organizacji państwowej, stanowi podstawę, na której wspiera się nauka skarbowości.

Jak w ustroju gospodarczym podział pracy doprowadził do tego, że poszczególne gałęzie wytwórczości związane są w nierozzerwalny łańcuch, tak samo w skarbowości, gdzie wchodzi w miejsce stosunków prywatno-gospodarczych, stosunek poszczególnych obywateli do państwa, węzły te zacieśniają się coraz bardziej. Wzmaga się dążenie do pokrywania coraz to większej ilości potrzeb ze środków państwowych, innemi słowy zakres działalności państwowej rozszerza się coraz bardziej, tak w dziedzinie potrzeb materialnych, jak i duchowych; w tym samym stosunku wzrastać muszą świadczenia obywateli na rzecz państwa. Jednostka jest bardziej zainteresowana w istnieniu państwa, niż to miało miejsce dawniej, a obywatele, znoszący podatki, muszą sobie zdawać sprawę, że czynią to we własnym szeroko a dobrze pojętym interesie.

Najdoskonalszem uzasadnieniem interesu publicznego w znaczeniu przedmiotowym jest teoria możliwości płacenia przy podatkach. Państwo zwraca się do obywateli z żądaniem przymusowych świadczeń nie w imię zasady wzajemności w każdym poszczególnym wypadku, lecz w imię dobra ogółu i żąda od ludności podatków na cele ogólne, bliżej nieokreślone, w wysokości odpowiadającej stanowi majątkowemu płatników.

Niektórzy upatrują w tem zrealizowanie idei solidaryzmu społecznego (przeważnie polscy ekonomiści), inni jak np. Neumann widzą w tem zrealizowanie interesu publicznego w znaczeniu obiektywnem ¹⁾. Ze stanowiska skarbowego pojęcie państwa pokrywa się z pojęciem skarbu, bo stan kasy decyduje o sile państwa.

Nauka skarbowości zajmuje się nietylko gospodarką państwa, ale i innych związków prawnopublicznych. Do nich zalicza się przedewszystkiem gmina, kolebka państwa, jego faktyczna podwalina.

Skarbowość komunalna, albo gminna stanowi uzupełnienie państwowej. Uwagi wypowiedziane wyżej co do skarbowości państwowej mają z pewnemi modyfikacjami zastosowanie i do skarbowości komunalnej. Zasadnicza różnica prawna pomiędzy gminą a państwem polega na tem, że wszelka władza gminy jest pochodna, a nie pierwotna, że gmina, aczkolwiek jednostką samorządną, pozostaje pod ścisłą kontrolą państwa. Na tem znów opiera się różnica pomiędzy gminą nowoczesną a gminą w wiekach średnich. Miasto średniowieczne wyposażone w rozległy samorząd, stanowiło wobec słabej władzy panującego, państwo w państwie. Nowoczesna gmina natomiast, jest to związek prawnopubliczny dla wykonywania lokalnej administracji zgodnie z ustawą i pod nadzorem państwa.

Zagadnienie skarbowe odnośnie do związków samorządowych sprowadza się przedewszystkiem do rozgraniczenia źródeł dochodowych komunalnych od państwowych. O tem będzie mowa we właściwym miejscu.

1) Por. Fr. J. Neumann. Die Steuer und das öffentliche Interesse 1887, str. 205.

CZĘŚĆ I.

Pojęcia zasadnicze.

§ 4. Gospodarstwo publiczne i prywatne. (Podobieństwa i różnice).

Pomiędzy skarbowością a gospodarstwem prywatnym zachodzi ścisły związek i wzajemna zależność. Punktem wyjścia, tak badań ekonomicznych, jak i skarbowych, jest gospodarstwo izolowane, przy którym abstrahuje się od wzajemnych stosunków pomiędzy ludźmi ¹⁾.

Finanse państwa opierają się jako na swej podwalinie na gospodarstwach indywidualnych, a te znów czerpią soki z otaczającej przyrody, dostarczającej dóbr dla zaspokojenia potrzeb ludzkich. W ten sposób tworzy się łańcuch, który wiąże gospodarkę państwa z gospodarstwami prywatnymi i z otaczającym nas światem zewnętrznym. Ten związek organiczny gospodarki państwowej z gospodarstwem prywatnym stanowi podstawową przesłankę poglądów skarbowych A. Smith'a, czemu dał wyraz w zdaniu: „Jak to zostało wyłożone w pierwszej księdze, dochód jednostek płynie w ostatnim rzędzie z trzech źródeł: z renty gruntowej, z procentu od kapitału i z płacy zarobkowej. Każdy podatek musi być zapła-

¹⁾ Ogólna nauka ekonomiczna (Allgemeine Wirtschaftslehre) rozpada się według Voigta (Wirtschaft und Recht 1910) na dwa zasadnicze działy: na naukę o gospodarstwie prywatnym i na naukę skarbowości. Wyczerpującą systematykę nauk ekonomicznych podaje Diehl Theoretische Nationalökonomie I Bd. 5 Kapitel. 1916.

cony ostatecznie bądź z jednego z tych trzech źródeł, bądź też ze wszystkich trzech jednocześnie“¹⁾. W innym zaś miejscu wspomina A. Smith, że podatki stanowią nieodzownie uszczuplenie dochodów prywatnych, że są zależne od wysokości tychże. Zależność skarbowości od gospodarstw prywatnych znajduje u Smith'a zewnętrzny wyraz w tem, że nauka skarbowości traktowana jest przezeń jako część badań nad bogactwem narodowym — w księdze piątej; ten związek stanowi, można powiedzieć, myśl przewodnią rozważań teoretycznych z dziedziny skarbowości u A. Smith'a, gdyż broni on obywatela przed nadmiernym fiskalizmem państwa, co mogłoby przynieść niepowetowane straty dla bogactwa narodowego.

Po tej samej linii myślenia poszedł Fryderyk Skarbek, gdy pisał w swym „Rysie ogólnym nauki finansów“, że „dochód publiczny opiera się na dochodzie prywatnym i pochodzi pierwotkowo, jako i wszelki inny dochód albo z pracy, albo z ziemi, albo z kapitałów ...“.

Niezależnie od głębszego związku, istnieją pomiędzy skarbowością a gospodarstwem podobieństwa i punkty styczne, prowadzące się do wspólnych zasad i motywów, któremi kieruje się tak skarb państwa, jak i gospodarz prywatny.

1) Podstawową zasadą ekonomiczną jest gospodarność — osiągnięcie celu kosztem najmniejszych ofiar. Do niej stosuje się subiektywnie gospodarz prywatny, do niej stosować się winno obiektywnie państwo gospodarujące. Racjonalność obiektywna powstaje wówczas, gdy zysk jest największy, ofiara — najmniejsza.

W gospodarstwie publicznem przez zasadę gospodarności rozumieć należy przedewszystkiem oszczędne gospodarowanie, co się da osiągnąć przez ekonomiczny racjonalizm i organizację. Ekonomiczny racjonalizm wyraża się w planowości gospodarowania oraz w celowości. Planowość oznacza gospodarowanie według dalekowzrocznych planów, celowość polega na właściwym wyborze środków. Pojęcie organizacji zawiera wszystkie czynniki, zmierzające do najlepszego wyzyskania sił i środków, a zatem podział pracy, określenie kompetencji poszczególnych władz publicznych, co wszystko

1) A. Smith. Wealth of Nations. Book V. Chap. II.

razem wpływa na wydajność pracy. Najwybitniejszy ekonomista angielski — Marshall, przywiązuje do organizacji tak doniosłe znaczenie, iż stawia ją narówni z ziemią, kapitałem i pracą, jako czynnik produkcji.

Dzięki racjonalizmowi i organizacji wydatki państwowe przynoszą obfity plon i są korzystne dla ludności. Niegospodarnie natomiast postępuje państwo, skoro osiąga cel kosztem większych ofiar, niżby to uczynić mogło. Marnotrawstwem funduszów publicznych nazwiemy ten wypadek, gdy mimo poniesionych wydatków, cel nie zostanie osiągnięty. Państwo poniosło np. znaczne wydatki na opracowanie planów przeprowadzenia linii kolejowej, która nigdy nie została następnie wybudowana, albo szafuje groszem publicznym na zbędne placówki zagraniczne, różne bezużyteczne misje i t. d., co niestety ma często miejsce w wadliwie gospodarujących państwach.

Należy jeszcze zauważyć, że przestrzeganie zasady gospodarności jest w życiu jednostek zaletą, a samo pojęcie zależy od subiektywnych zapatrywań. Jednostka może szafować własnymi dochodami według upodobania, nie potrzebuje zwykle zdawać sprawy z ich użycia. W życiu zbiorowem państwa natomiast ta zasada daje się określić obiektywnie, związek prawno-publiczny musi zdać sprawę z użytych środków, odpowiada za to przed całym narodem, a wydatki lekkomyślne, zbędne lub wprost szkodliwe stanowią krzywdę dla ogółu. Gospodarność prywatnego gospodarza jest zaletą, gospodarność państwa jest obowiązkiem.

2) Jednym z istotnych znamion gospodarowania jest świadomość przedsięwziętych czynności dla zaspokojenia potrzeb, w czym *implicite* mieści się pojęcie przewidywania na przyszłość i planowości. Jeżeli prywatny gospodarz przewiduje plan postępowania, aby dochody pokrywały wydatki, jeżeli słowem układa sobie budżet, to tem bardziej musi to czynić państwo, jako związek celowy. Państwo gospodaruje zatem wedle ścisłego planu, czyli budżetu, na określony okres finansowy i stara się utrzymać równowagę między wydatkami a dochodami. Pod tym względem gospodarstwo prywatne zbiega się w ogólnych zarysach z publicznem, tu i tam chodzi o możliwe dostosowanie konsumpcji do dochodów lub odwrotnie rozporządzenia środków do skali potrzeb.

3) Istnieje ogólna teza, o czem dokładniej przy rozpatrywaniu prawa budżetowego, że wydatki zwyczajne mogą być pokryte z dochodów zwyczajnych, a wydatki nadzwyczajne — z dochodów nadzwyczajnych. Pierwsze powtarzają się regularnie, są zatem periodyczne, drugie występują nieregularnie, są przeto sporadyczne. Powstaje znów analogja między gospodarstwem prywatnem a publicznem. Zwyczajne wydatki, przewidziane i regularne, związane z codziennymi potrzebami (np. wydatki na pożywienie), gospodarz prywatny stara się pokryć ze swych stałych dochodów (np. z poborów urzędniczych). Gdy tego nie osiąga — prowadzi życie nad stan. Na znaczne wydatki jednorazowe dochody zwyczajne nie starczą; taki wypadek zająć np. może w razie choroby, śmierci, albo kupna nieruchomości. Wówczas otwierają się dwie drogi: albo zostaje uszczuplony majątek przez częściową jego sprzedaż, albo jednostka zaciąga dług. Pierwszy środek uważać należy za ostateczność, gdy niema innego wyjścia, kredyt natomiast, czyli wymiana w czasie, stanowi środek racjonalniejszy, zwłaszcza skoro jest obrócony na trwałą inwestycję (kupno domu albo założenie przedsiębiorstwa). Przy kredycie, o ile inwestycja nie pokryje kosztów oprocentowania, potrzeby przyszłe muszą ulec pewnej redukcji. t. j. poświęca się przyszłość teraźniejszości, aby nagle potrzebą obecną mogła w ten sposób znaleźć pokrycie.

Te wszystkie uwagi znajdują zastosowanie w skarbowości. Państwo też winno odróżniać potrzeby zwyczajne i nadzwyczajne, pierwsze pokrywać z bieżących dochodów, drugie z nadzwyczajnych wpływów, wśród których pierwsze miejsce zajmuje kredyt publiczny. Różnica jest raczej ilościowa niż jakościowa, a wynika z wielkich rozmiarów gospodarki publicznej i z jej trwałości, o czem zaraz będzie mowa.

Mimo bliskie pokrewieństwo, istnieją pomiędzy gospodarstwem prywatnem a publicznem różnice, wynikające głównie z tego, iż odmienny jest podmiot gospodarujący: człowiek—osoba fizyczna w pierwszym, państwo—osoba prawna w drugim wypadku. Skarbowość jest to gospodarka kolektywna, w odróżnieniu od gospodarki indywidualnej, stanowiącej przedmiot ekonomji.

1) Człowiek gospodarujący — homo oeconomicus—dąży do osiągnięcia zysku, co stanowi główny bodziec w działalności, alfa i omegę całego życia ekonomicznego. To dążenie do tworzenia nowych wartości nie zna faktycznie granic, a to w celu

coraz doskonalszego zaspokojenia potrzeb, które się mnożą w miarę rozwoju kultury i postępu i które również są zdolne do nieskończonego rozwoju. Głównym motywem działania gospodarczego jest egoizm — interes osobisty.

Państwo, gospodarując, ma na względzie nie interes, a cel ostateczny. Jego działalność jest tylko środkiem do celu — polegającego na pokryciu potrzeb publicznych. Dążenie do nieograniczonych dochodów, do kapitalizacji, przeczyłoby prawnopublicznemu charakterowi państwa i ciał samorządnych. Pamiętać bowiem należy, że każdy związek prawnopubliczny jest tylko reprezentantem i personifikacją osób w jego skład wchodzących, że dochód publiczny stanowi uszczuplenie dochodów prywatnych, z których państwo czerpie środki na pokrycie swych potrzeb. Słuszne są słowa Skarbka, że „dochód publiczny jest zawsze uszczupleniem dochodów prywatnych, a opiera się na pewnem poświęceniu ze strony towarzystwa; lecz gdy bez tego poświęcenia korzyści społeczne nie mogłyby mieć miejsca, dochód publiczny więc, lubo czyni uszczerbek dochodom prywatnym, jest wszelako koniecznym warunkiem pomyślności powszechnej“. Nauka o podatkach na tej właśnie przesłance jest wsparta. Zrozumiałem jest wobec tego, iż skarb państwa może podnosić swe dochody tylko do takich granic, aby pokryć potrzeby publiczne. Budżet państwowy zamykający się bez straty ale i bez nadwyżki, stanowi ideał gospodarki państwowej.

2) Wychodząc ze słusznego założenia, że potrzeby są granicą, decydującą o wysokości dochodów publicznych, uznaje się, iż wydatki stanowią podstawę budżetu publicznego. W wydatkach bowiem potrzeby znajdują swój zewnętrzny, czysto rachunkowy wyraz.

Gospodarz prywatny natomiast dąży, jak wskazaliśmy wyżej, do nieograniczonych dochodów, aby móc tem więcej wydać, t. j. pokrywać tem różnorodniejsze potrzeby. Dochody stanowią zatem podstawę gospodarczą, wedle których dokonują się wydatki.

Stąd ogólna teza, że w skarbowości dochody winny się stosować do wydatków, podczas gdy w gospodarstwie prywatnem wydatki stosują się do dochodów. Powyższa dystynkcja, która uzyskała w nauce skarbowości prawo obywatelstwa, wymaga pewnych zastrzeżeń.

Przedewszystkiem nie jest całkiem poprawnem twierdzenie, że w gospodarstwie prywatnem wchodzi w rachubę tylko dochody, bez względu na ilość odczuwanych potrzeb. Potrzeba bowiem, tak w życiu prywatnem, jak i publicznem, jest punktem wyjścia i jedyną przyczyną działalności gospodarczej. Ilość a także siła odczuwanych potrzeb wpływa na zwiększenie wydajności pracy, a zatem pośrednio — na powiększenie dochodów. Słusznem jest tylko to, że państwo jako związek przymusowy, wyposażony w zwierzchnią władzę, może łatwiej i prędzej podnieść swe dochody, o ile zajdzie tego potrzeba, niż gospodarz prywatny. Jaskrawego przykładu dostarcza wojna, gdy utrzymanie bytu państwa i obrona jego granic wysunęły się na czoło zadań, gdy za wszelką cenę trzeba było znaleźć środki dla pokrycia wydatków wojennych. Nikt się wówczas nie pytał ministra skarbu, skąd będzie czerpał środki, musiały się one znaleźć, bądź przez podwyższenie podatków, bądź przez kredyt publiczny, bądź wreszcie przez emisję pieniędzy papierowych. W tem znaczeniu zagadnienia skarbowego podczas trwania zbrojnych zapasów nie było, a zasada stosowania dochodów do wydatków znajdowała pełne i nieograniczone zastosowanie. Dopiero w okresie powojennym powstało właściwe zagadnienie skarbowe, a ogólnie przyjęta zasada stosowania dochodów do wydatków, która i przedtem mogła być wzbudzać niejedną wątpliwość, została tem bardziej zachwiana.

Bez względu na każdoczesne stosunki, sama zasada jest o tyle niebezpieczna, że nieograniczone jej stosowanie może pchnąć państwa do wydatków zbędnych i lekkomyślnych, do nieposzanowania zasady gospodarności. Aczkolwiek wydatki stanowią punkt wyjścia finansów publicznych, tej tezy nie zamierzam kwestjonować, to jednak granicą z przeciwniejszej strony jest zdolność podatkowa ludności. Dochody zatem mają się stosować do wydatków w granicach zdolności podatkowej ludności. W przeciwnym razie państwo prowadziłoby gospodarkę rabunkową i nadmiernymi ciężarami mogłoby zniszczyć podwalinę, na której się wspiera skarb — mianowicie gospodarstwo społeczne ¹⁾.

¹⁾ W tej kwestji istnieje bogata literatura. Zwolennikami tezy, iż dochody stosują się do wydatków są przeważnie niemieccy uczeni; spotykamy u nich zdanie, że „w prywatnem gospodarstwie muszą się

3) Państwo jest rozleglejsze co do zakresu działania, silniejsze co do władzy wykonawczej, wreszcie trwalsze co do bytu od prywatnego gospodarza. Związek prawno-publiczny można sobie przedstawić ze stanowiska gospodarczego w postaci wielkiego przedsiębiorstwa, produkującego rzeczy użyteczne i oddającego obywatelom nieocenione usługi. W jego rozporządzeniu są znaczne środki materialne, czerpane z gospodarstwa społecznego, tego nigdy nie wysychającego źródła bogactwa narodowego, które dają się zmobilizować każdej chwili, dzięki sile wykonawczej państwa—zwierzchniej władzy, opartej na prawie, a popartej przymusem. Ta potęga faktyczna i prawna, której na imię państwo, trwa wiecznie. Mogą się zmienić jego formy, mogą po okresie rozwoju przyjść lata upadku, wszelako zobowiązania pozostają w mocy, a zmieniają tylko swych wykonawców. W tem leży głęboka różnica z gospodarstwem indywidualnym, które nie trwa często dłużej od życia jednej generacji i nie jest wyposażone w tak potężne środki, jak państwo. Powyższe właściwości posiadają doniosłe znaczenie dla nauki skarbowości. Wskażę na najważniejsze skutki.

a) Przedewszystkiem wzniosłe w życiu państwowem zjawisko. Władza publiczna dba nie tylko o miliony obywateli żyjących, lecz patrzy daleko w przyszłość i otacza opieką gene-

wydatki stosować do dochodów, w państwie zaś odwrotnie — dochody do wydatków". Tak Justi (Staatswirtschaft 1755). Upfenbach, Lotz (Handbuch III, str. 110). Montesquieu (Esprit des lois. Livre XIII, 1) twierdzi: „ce n'est point à ce que le peuple peut donner qu'il faut mesurer les revenus publics, mais à ce qu'il doit donner". Leroy-Beaulieu wypowiedzi między innymi taki pogląd: „U jednostki dochód jest zwykle stały a wydatek zmienny; u państwa odwrotnie". Roscher (Finanzwissenschaft 1886 § 109) obawia się natomiast, że ściśle stosowanie tezy może wywołać lekkomyślne wydatki i doprowadzić państwo do bankructwa. „Należy rozróżniać wydatki niezbędne, użyteczne i niepotrzebne, a zasadę, o której mowa ograniczyć tylko do pierwszej kategorii". Jest to słuszne w moim mniemaniu stanowisko. L. v. Stein jest też ostrożny, gdy pisze, że stosunek wydatków do dochodów powinien być ściśle określony konstytucją, a w innym miejscu popiera tylko wytwórcze wydatki państwa. (Finanzwissenschaft 1878). Ostatnio Walther Lotz zakwestjonował przyjętą ogólnie zasadę, posiadającą jego zdaniem charakter więcej formalny niż istotny (Finanzwissenschaft 1917 § 3). Kwestjonuje ją również Emil Sax (Grundlegung, str. 378) nazywając ją zwykłym sofizmatem.

racje następne. Obecnie żyjące pokolenie ponosi ofiary dla obywateli jutra, a ci ostatni ponoszą ze swej strony ciężary, nałożone przez ich poprzedników i odległych przodków. W ten sposób zostaje nawiązana nić tradycji wiążąca w nierozzerwalne pasmo wysiłki i ofiary wielu pokoleń. Zapewne, że na tej przesłance opiera się historia i istota cywilizacji, że dla każdego człowieka pracowały tysiące i miliony lat wysiłku ducha ludzkiego, ale nigdzie bodaj ta łączność wieków nie występuje tak jasno i dobitnie, jak właśnie w życiu państwa. Świat spłynął krwią podczas wielkiej wojny, a cierpienia ludzkości były bezgraniczne, może dlatego, aby potomność z tego owoce zbierała; państwo przystępuje do wielkich inwestycji, z których przyszłe pokolenia korzystać będą; a ciężar finansowy zaciągniętych miliardowych pożyczek spocznie znów na przyszłej generacji, która w ten sposób przychodzi z pomocą obecnie żyjącym. Wszelką działalność publiczną należy oceniać nie z punktu widzenia dorywczych i natychmiastowych korzyści, lecz z najszerszego stanowiska, łączącego interesy teraźniejszości niekiedy z potrzebami tonącej we mgle przyszłości. Z takiej wysokości dopiero otwiera się rozległy widok, a zarazem słuszne ustosunkowanie i właściwa ocena działalności publicznej.

b) Przechodząc do rzeczy bardziej konkretnych, długotrwałość państwa wywiera wpływ na kredyt publiczny. Pożyczka państwowa jest z reguły długoterminową, co znakomicie rozwiązuje ręce związkom publicznym przy wykonywaniu zobowiązań i pozwala na długotrwałe inwestycje kapitału. Typową w tym względzie jest renta wieczysta, gdy państwo zobowiązuje się tylko płacić odsetki, nie obiecując zwrotu kapitału. Założeniem renty wieczystej jest bezwzględne zaufanie do istnienia państwa.

c) Wreszcie państwo jako wielki producent zastępuje niekiedy prywatnego przedsiębiorcę, a jako potężny konsument oddziaływać może na rynek i regulować ceny. O tych właściwościach państwa, różniących je od prywatnego gospodarza, będzie jeszcze mowa; tutaj tylko krótka wzmianka.

4) Państwo oddaje przeważnie usługi, gospodarstwa prywatne produkują zwykle dobra. W gospodarstwie prywatnym z całą precyzją są obliczone koszty z jednej, dochody surowe z drugiej strony, wreszcie zbilansowane obie pozycje i ustalone zysk albo strata. Państwowa działalność atoli sprowadza się do

świadczeń niematerialnych, jako to, obrony zewnętrznej, praworządności wewnątrz kraju, oświaty, zdrowotności i t. d., które rachunkowo przedstawiają się prawie wyłącznie jako wydatki. Zysk, który niewątpliwie powstaje, nie może być rachunkowo uchwycony. Jest on idealną dywidendą, otrzymywaną za wydatki, w postaci rozwoju życia gospodarczego, dzięki wymiarowi sprawiedliwości, wzrostowi oświaty, kultury, zdrowotności, sił fizycznych i duchowych ludności, w następstwie czego zwiększa się wydajność pracy i całe społeczeństwo wykazuje postęp rozwojowy.

5) W pewnym związku z niematerialnym przeważnie charakterem świadczeń publicznych stoi zasada ogólnej odpłaty, według terminologii A. Wagnera, albo ogólnego ekwiwalentu, na czym wspiera się ogólna nauka o podatkach, gdzie o tem będzie mowa. Tutaj wystarczy wskazać, że ogólny ekwiwalent pomiędzy świadczeniem państwa a ludnością musi istnieć, bo bez tego uzasadnienie państwa byłoby poddane w wątpliwość. Nie może natomiast być mowy o ścisłym rozrachunku z każdej działalności publicznej pomiędzy państwem a jednostką. W tem leży głęboka różnica pomiędzy skarbowością a gospodarstwem indywidualnym. Cały obrót prywatno-gospodarczy wsparty jest na zasadzie ścisłej odpłatności (do ut facias), na świadczeniach dokładnie odmierzonych. W życiu państwowem powyższa zasada ma rzadkie zastosowanie i to tylko w tych wypadkach, gdy państwo zastępuje prywatną jednostkę w działalności ekonomicznej.

6) Ze stanowiska prawnego różnica gospodarki publicznej i prywatnej leży w tem, iż związek prawno-publiczny ma charakter przymusowy. To pobudziło Iheringa do określenia państwa, jako organizacji socjalnego przymusu. (Zweck im Recht tom I). Bezwzględny przymus jest wyłącznym przywilejem państwa, w postaci pochodnej może być przekazany przez państwo związkom samorządnym. Natomiast gospodarstwa prywatne nie mają przymusu legalnego (może być tylko faktyczny) a opierają się zgodnie z nowoczesną kulturą na wolnej wymianie. Wyposażenie państwa we władzę przymusową posiada znaczenie przede wszystkim w dziedzinie podatków, jako przymusowych świadczeń, pozatem w dziedzinie kredytu (pożyczki przymusowe) wreszcie w sprawie gospodarczej działalności państwa (monopole).

§ 5. Nauka skarbowości w rzędzie innych nauk społecznych.

Przy określaniu granic dla nauki skarbowości dają się w literaturze zauważyć dwa kierunki. Jeden, któremu hołdują przeważnie niemieccy pisarze, ujmuje naszą naukę szerzej, drugi—przeważnie francuski—zakreśla jej względnie szczupłe granice.

Przy szerszem ujęciu, nauka skarbowości zostaje związana z pokrewnymi dyscyplinami, o czym zaraz będzie mowa, w zakres jej badań wchodzi nie tylko dochody, ale zarówno wydatki publiczne. Adolf Wagner wylicza np. wszystkie możliwe wydatki państwowe i zastanawia się szczegółowo nad każdym z nich. Wagner należy w szczególności do rzędu uczonych, zakreślających nauce skarbowości bardzo szerokie granice ¹⁾. Lorenz v. Stein wiąże znów naukę skarbowości z administracją państwową, uważając pierwszą za część ostatniej. Zagadnienie wydatków publicznych, jakoteż bogactwa i majątku państwowego stanowi przedmiot nauki szerszej—nauki o gospodarce państwowej (Staatswirtschaftslehre) ²⁾. Szeroko ujmują naukę skarbowości inni niemieccy pisarze, jak Max v. Heckel, Conrad, a zwłaszcza Wilhelm Roscher, nieoceniony przedstawiciel kierunku historycznego w naukach społecznych. Najgłębiej przedstawia zagadnienie skarbowe Emil Sax—umysł abstrakcyjny i teoretyczny, który buduje ścisłą teorię gospodarki państwowej dedukowaną z ogólnej teorii wartości ³⁾. Nadmiernie szerokie traktowanie nauki skarbowości znajdujemy u włoskiego ekonomisty Nitti'ego, tudzież u niektórych rosyjskich pisarzy.

Kierunek dotychczas zaznaczony jest o tyle zajmujący, iż przedstawia naukę skarbowości na szerokim podłożu nauk pokrewnych, że stara się ująć zagadnienia z najbardziej zasadniczego punktu widzenia, a dzięki temu dąży do stworzenia teorii

¹⁾ A. Wagner. Finanzwissenschaft I, str. 7—9. 16—26.

²⁾ L. v. Stein. Lehrbuch der Finanzwissenschaft IV Aufl. 1878 I. Band., str. 9.

³⁾ Emil Sax. Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft Wien. 1887.

skarbowości. Przy takiej metodzie postępowania może powstać wszakże niebezpieczeństwo zaciemnienia granic.

Głównym reprezentantem bardziej sprecyzowanego i ciasnego pojmowania naszej nauki jest Leroy-Beaulieu, a za jego przewodem inni skarbowcy francuscy, jak René Stourm, Gaston Jèze, Edgar Allix, aby wskazać najwybitniejszych. Leroy-Beaulieu w szczególności przeciwstawia się niemieckim autorom i określa krótko naukę skarbowości, jako naukę o dochodach publicznych i o wykonaniu tychże. Treścią finansów są dochody. Administracja daninami, technika pożyczek, amortyzacji i t. d. stanowią już wykonanie i są częścią zewnętrzną skarbowości¹⁾. Podział prosty i jasny: 1) nauka o dochodach—strona istotna; 2) nauka o budżecie i długach publicznych—strona formalna. Problem wydatkowań nie wchodzi w zakres badań. „Kto się zajmuje nauką skarbowości może, zdaniem Leroy-Beaulieu, współczuć państwowi zbyt wiele wydającym, ale istotnem zadaniem badacza skarbowości jest wskazać sposób pobierania dochodów z uwzględnieniem interesów obywateli“. Takie stanowisko, zajęte również przez innych francuskich uczonych, uważam za jednostronne.

1) Nauka skarbowości jako jedna z nauk społecznych posiada punkty styczne z pokrewnymi dyscyplinami i w tym względzie nie dadzą się postawić słupy graniczne. 2) Z powyższem zastrzeżeniem zakres badań skarbowości może i powinien być ustalony.

Nauka skarbowości jest częścią składową nauk społecznych, badających człowieka żyjącego w społeczeństwie, ξῶν πολιτικόν Arystotelesa przedstawionego we właściwym świetle przez Mengera²⁾. Życie gromadne jest wrodzone naturze ludzkiej, a Auguste Comte nazywa ten instykt gromadny — „sociabilité fondamentale de l'homme“³⁾. Jako odgałęzienie nauk społecznych, nauka skarbowości posiada z niemi punkty styczne.

1) Paul Leroy-Beaulieu. *Traité de la science des finances* VI édition I tome, str. 2 i nast.

2) Karl Menger. *Untersuchungen über die Methode der Socialwissenschaften und der politischen Oekonomie* 1883, str. 267.

3) Aug. Comte. *Cours de philosophie positive*, tom IV, str. 384 II Wydanie. Littré. 1884.

1) Materjalnie jest pokrewna ekonomji społecznej. Sprowadza się do zasadniczych motywów gospodarczych. Wiele zagadnień stoi na pograniczu obu nauk, dość wymienić kwestję przerzucenia podatków, kredytu, waluty i t. d. ¹⁾ Gospodarcza strona życia zbiorowego stanowi przedmiot badań tak ekonomji jak i skarbowości, z tą atoli różnicą, że przy ostatniej mamy do czynienia z życiem związków prawno-publicznych, podczas gdy polem dociekań ekonomji są gospodarstwa prywatne, powiązane w samorzutną całość przez podział pracy i wymianę. Swą istotą skarbowość jest gospodarstwem zamkniętem w sobie, a gospodarzem jest, jak to wskazaliśmy wyżej, osoba prawna—państwo, gmina, związek państw i t. d. Nauka skarbowości jest nauką o gospodarstwie jednostkowym, posiadającym specjalne właściwości. Menger nazywa skarbowość nauką o gospodarstwie jednostkowym (Singularwirtschaft), wyposażonem we władzę finansową ²⁾. Sax rozróżnia gospodarstwo prywatne i publiczne; pierwsze jest indywidualne, drugie kolektywistyczne ³⁾. Indywidualizm i kolektywizm stanowią dwie strony życia socjalnego człowieka. Gospodarstwo kolektywne przyłącza się do indywidualnego. W życiu związków prawno-publicznych obok momentów gospodarczych występują czynniki prawne i moralne.

2) Formalnie nauka skarbowości wiąże się z prawem administracyjnem i z prawem państwowem (politycznem). Przez pierwsze rozumieć należy ogół norm, określających działalność państwa i innych związków prawno-publicznych. Administracja jest to czynność państwa polegająca na spełnianiu zadań publicznych, lub jak określa v. Stein, jest to państwo przy pracy. Prawo państwowe określa szerokie ramy dla działalności państwa. Nauka skarbowości wypełnia powyższe dyscypliny treścią ekonomiczną i bada sposoby i środki materjalne, dzięki którym państwo może spełniać zadania i pokrywać potrzeby zbiorowe. Głównem zadaniem nauki skarbowości jest wynalezienie

1) Por. E. Sax. Das Wesen und die Aufgaben der Nationalökonomie.

2) Menger. Untersuchungen über die Methode i t. d. (rosyjski przekł., str. 246).

3) E. Sax. Das Wesen und die Aufgaben der Nationalökonomie. 1884, str. 75 i 81.

odpowiednich dochodów; natomiast nauka administracji zajmuje się polityką wydatkowań.

Nauka skarbowości opiera się wreszcie na dyscyplinach pomocniczych. Do nich zaliczamy historję, prawo skarbowe i statystykę.

Żadna nauka nie powinna zatracać łączności z przeszłością, gdyż historia pozwala nie tylko odtworzyć przeszłość, zrozumieć teraźniejszość, lecz służy do przewidywania na przyszłość, do wystawienia wniosków na podstawie analogji czerpanych z historii. Ogólne zadania nauki historycznej obejmują, według definicji Handelsmana ¹⁾, ustalanie faktów życia człowieka w zbiorowości i wiązanie ich z faktami poprzedzającymi i następującymi w szereg rozwojowy. Wyjaśnienie każdego zagadnienia musi być postawione w związku z ogólnym rozwojem danego społeczeństwa. Historia skarbowości uczy o dawnych urządzeniach finansowych państw, jest nieprzebraną skarbnicą wiadomości w tym zakresie, pomaga do krytycznej oceny poczynañ w dobie obecnej. Dowiadujemy się z historii, że państwa w rozwoju wiekowym przechodziły przez wielkie wstrząśnienia finansowe, wywołane wojną lub rewolucją, że jednak wytrzymywały zwykle te kataklizmy, stosując te lub inne środki skarbowe. Niewątpliwie największym eksperymentem skarbowym jest wojna światowa, która będzie badana ze szczególną uwagą przez naszych następców. Historia skarbowości, to jeszcze karta mało zbadana. Mamy raczej fragmenty niż ciągłość. Historycy popełniają błąd, że nie doceniają urządzeń skarbowych, a zwracają więcej uwagę na stronę zewnętrzno-polityczną, aczkolwiek o potędze państwa decydują zwykle skarby.

Prawo skarbowe, t. j. ogół norm określających działalność finansową państwa, stanowi ważny materiał indukcyjny, czerpany z pierwszej ręki, dokładna znajomość którego jest niezbędna dla wniosków naukowych.

Pozostaje wreszcie statystyka finansowa, pracowita mrówka, zbierająca cyfrowe dane. W tych napozór suchych cyfrach budżetów i zamknięć rachunkowych odbija się z precyzją cała

¹⁾ M. Handelsman. Historyka 1921.

gospodarka państwowa. W rubryce wydatków uwidaczniają się potrzeby publiczne, co więcej z nich czerpiemy materiał do wniosku o rozwoju kulturalnym i gospodarczym. Z rubryki dochodów zaś możemy sądzić o sile podatkowej ludności, a pośrednio o jej zamożności. W finansach publicznych odbija się jak w zwierciadle całe przedsiębiorstwo skarbowe, na ich podstawie daje się najlepiej i najtrafniej ocenić struktura gospodarcza i polityczna państwa, siła podatkowa ludności oraz stan kultury. Pożądana jest atoli ostrożność przy porównaniu budżetów różnych państw, gdzie trzeba mieć na względzie nie tylko absolutną wysokość cyfr budżetowych, ale zarazem zwracać baczną uwagę na liczebność mieszkańców, tudzież na ich stan gospodarczy i kulturalny. Jeżeli mieszkaniec jednego państwa płaci w przecięciu 100 fr. podatków, a drugiego — 50, nie należy przedwcześnie sądzić, że w pierwszym ludność jest przeciążona podatkami, o ile nie uwzględnimy poprzednio rozwoju gospodarczego każdego z nich.

Z tego splotu pokrewnych, względnie pomocniczych umiejętności, nauka skarbowości musi być wyodrębniona. Formalnie nie przedstawia to większych trudności, bowiem mamy do czynienia z nauką sprecyzowaną, dzięki ściśle określonemu przedmiotowi jakim jest gospodarstwo związku prawnopublicznego. Pod tym względem nasza nauka posiada przewagę nad ekonomją społeczną, której przedmiot — gospodarstwo społeczne, jest niezmiernie trudne do zdefiniowania.

Materiałnie przyczyniły się do wyodrębnienia nauki skarbowości wciąż rosnące zadania publiczne państwa, a to w związku z rozwojem samego państwa, oraz trudny problem pokrycia wydatków. Obecnie nikt nie kwestjonuje potrzeby istnienia odrębnej nauki skarbowości, chodzi tylko o właściwe zakreszenie jej granic. Należy się trzymać definicji — nauki o gospodarstwie państwa i innych związków prawnopublicznych.

W pojęciu gospodarstwa mieści się tak pokrywanie potrzeb, cel ostateczny działalności gospodarczej albo gospodarowania, jako też ogół czynności umożliwiających zaspokojenia potrzeb. Pokrywanie potrzeb znajduje zewnętrzny wyraz w skarbowości w postaci wydatków, środkami ułatwiającymi konsumpcję związku prawnopublicznego są jego dochody. W ramę nauki skarbowości wchodzi zatem tak wydatki, jak i dochody.

Wyłącznie zastrzeżoną dziedziną naszej nauki są dochody publiczne. Całkiem słusznie ministra skarbu nazywają ministrem dochodów, a wszystkich innych z małemi wyjątkami—ministrami wydatków. Nie wynika atoli bynajmniej, aby kwestja wydatków była obojętną dla naszej nauki, jak to utrzymują przeważnie francuscy ekonomiści. Polityka skarbową dąży do osiągnięcia równowagi budżetowej, tak przez utrzymanie wydatków w rozsądnych granicach, jako też przez odpowiednią wysokość dochodów. Uznając zatem, że głównem polem dociekań nauki skarbowości jest zagadnienie pokrycia wydatków, czyli problem dochodów, uważamy jednak, że polityka wydatków, nie może być rzeczą obojętną z punktu widzenia skarbowego, lecz przeciwnie decyzja o wysokości i celowości wydatków stanowi ważną atrybucję ministra skarbu. Taką jest w najogólniejszych zarysach dziedzina badań nauki skarbowości. Lubo związana z innymi dyscyplinami, posiada jednak nasza nauka przedmiot ściśle określony.

Nauka skarbowości daje się podzielić na trzy wyraźne części: część ogólną, albo teoretyczną, szczegółową, albo praktyczną, oraz część formalną. Pierwsza zawiera ogólną teorię, druga—szczegółową naukę o podatkach, trzecia—budżet, kredyt publiczny i walutę.

Zadaniem teorii wyodrębnić wspólne i najogólniejsze cechy zjawisk skarbowych. Część ogólna zawiera naukę o wydatkach publicznych i dochodach, tak prywatno-gospodarczych, jako też ogólną naukę o podatkach—punkt centralny nauki skarbowości. Część praktyczna zawiera szczegółową naukę o podatkach, którą się utożsamia często z prawem skarbowem, bowiem ustawy podatkowe stanowią jej podwalinę. Prawo skarbowe państw przodujących uważać będziemy tylko za ilustrację dla wniosków ogólniejszych. Pozytywne prawo skarbowe siłą rzeczy musi mieć charakter nader kazuistyczny. Powyższa uwaga zyskuje na sile w okresie powojennym, gdy prawodawstwo skarbowe ciąglem ulega zmianom. Pragnąc nadać rozważaniom praktycznym charakter możliwie trwały, ograniczę się tylko do najtypowszych urządzeń podatkowych, traktowanych w sposób porównawczy. Obowiązujące prawo skarbowe polskie, jako przedmiot osobnego opracowania, nie będzie uwzględnione w niniejszym podręczniku¹⁾.

1) Wydałem osobną pracę o ustroju skarbowym Rzeczyp. Polskiej.

Każdy rodzaj podatku stanowi osobne zagadnienie, które należy wysunąć na czoło; potem—przykłady zaczerpnięte z obowiązującego prawa skarbowego, wreszcie wnioski praktyczne, zawierające ogólne wskazania co do pożądaných reform—oto zamierzona metoda postępowania w części praktycznej. W części „formalnej” główny nacisk położyć należy na budżet i prawo budżetowe. Ta część zwana jest często formalną administracją skarbową. (Comptabilité, Haushalt). W dość luźnym związku z budżetem znajduje się kwestja kredytu publicznego i waluty papierowej. Kredyt a zwłaszcza pieniądz papierowy, jako nadzwyczajny sposób pokrywania wydatków, nadaje się do wywodów końcowych. Kredyt wiąże się też z budżetem o tyle, że wywołuje trudny problem administracji; pieniądz papierowy natomiast wpływa potężnie na rozstrój budżetu i całej gospodarki publicznej.

§ 6. Kilka uwag o metodzie.

Metoda nauki skarbowości zbiega się z metodą stosowaną w naukach społecznych. Parę słów wyjaśnienia.

Istnieją dwie metody naukowego myślenia: indukcja i dedukcja. Pierwsza, stosowana głównie w przyrodoznawstwie, opiera się na zebraniu możliwie bogatego materiału porównawczego, który stara się ująć, jako przyczyny i skutki i w ten sposób dochodzi do odkrycia praw. Przy metodzie indukcyjnej stosowane jest zwykle doświadczenie, które ułatwia odkrycie prawdy. Stworzenie sztucznych warunków dla obserwowanego zjawiska, tak często stosowane w naukach przyrodniczych, jest z małemi wyjątkami zamknięte i niedostępne dla badacza zjawisk społecznych. Newton, obserwując padanie różnych ciał, doszedł był do genialnego odkrycia prawa grawitacji. Dedukcja obiera inną drogę. Na podstawie praw niezbitych, aksjomatów wyprowadza wnioski. Nauki matematyczne, zwłaszcza geometria, wspierają się na dedukcji.

Stosowanie wyłącznie jednej metody w naukach społecznych może doprowadzić do ujemnych rezultatów. Wynikiem jednostronnego posiłkowania się indukcją jest empiryzm—hołdujący tylko materji, będący negacją ducha. Z jednostronnie stosowanej dedukcji rodzi się racjonalizm, pozbawiony łączności

z życiem, twór scholastyczny zapatrujący się na realność, jako na coś gotowego, zakończonego raz na zawsze. Dochodzimy do ogólnego wniosku, że tak indukcja jak i dedukcja są tak niezbędnymi przy każdym naukowym myśleniu, jak prawa i lewa noga przy chodzeniu. Ta uwaga posiada zwłaszcza zastosowanie do nauk społecznych. Nauki społeczne nie mogą się posilkować doświadczeniem, a zatem ważny środek ułatwiający indukcję odpada. Przedmiotem badań jest człowiek, żyjący w gromadzie—objektskomplikowany. Zjawiska społeczne nie dają się odosobnić, ale znajdują się często w dwustronnym przyczynowym związku. Kto widział jednego chrząszcza, pisze prof. Gide, zna wszystkie; kto widział jednego górnika nie zna żadnego. Zebrany materiał statystyczny będzie zawsze niewystarczający dla budowania na jego podstawie niewzruszalnych praw społecznych. Badania społeczne muszą być uzupełnione za pomocą dedukcji; istnieją bowiem trwałe przesłanki, wyprowadzone z psychologii człowieka, z których dają się wysnuć wnioski ogólne. Dość przytoczyć takie motory ekonomiczne, jak zasada gospodarności, kierowanie się własnym interesem, egoizm, dążenie do zysku i t. d. To są potężne motywy, działające precyzyjnie na polu zjawisk ekonomicznych. Na tej podstawie dają się wyprowadzić „prawa“, jak prawo popytu i podaży, prawo użyteczności krańcowej, tłumaczącej powstanie wartości i t. d., aby wziąć przykład z wielu. Osiągnięte dedukcyjnie wyniki mogą i powinny być jeszcze raz sprawdzone empirycznie na podstawie statystyki, historii i innych nauk pomocniczych. W ten sposób postępuje ekonomista. A skarbowiec? W ogólnych zarysach tak samo, bowiem motywy gospodarcze są decydujące także w skarbowości.

W szczególności, przewaga tej lub innej metody uwarunkowana jest rozpatrywaną dziedziną nauki skarbowości. W części ogólnej, przy wystawianiu np. ogólnych zasad podatkowych—dedukcja może mieć przewagę nad indukcją. Wyjść należy z pojęcia państwa i jego potrzeb, a liczyć się równorzędnie z psychologią ludności, wchodzącej w jego skład. W części praktycznej, gdy mowa np. o różnych rodzajach podatków, empirja przeważa zapewne nad dedukcją, a wnioski co do zalet względnie wad danego urzędnictwa skarbowego należy stawiać z uwzględnieniem każdorazowych stosunków. Zmiana warunków konkretnych wywołać może zmianę prawidła lub zasady. Podatek dochodowy, w zasadzie najidealniejszy, może

wykazać ujemne rezultaty w państwie zacofanem. Przedsiębiorstwo publiczne wykaże w jednym państwie dobre rezultaty, w drugim—wywołać może niepożądane następstwa. W części szczegółowej skarbowość związana jest z życiem praktycznym i nie może rościć pretensji do nauki ścisłej albo pozytywnej, lecz jest tylko nauką normatywną.

Nauka skarbowości, związana z nauką o państwie i z ekonomją, jest równocześnie zbyt bliska życia realnego, aby mogła się posługiwać tylko dedukcją, bez względu na każdoczesne stosunki. Nie wynika z tego wszakże, by miała rezygnować z dążenia do ustalenia ogólnych zasad naukowych, aby się stała bezdusznym tworem, opisującym tylko te lub inne urządzenia skarbowe. Patrzy przed siebie, prawdę i realność uważa nie za coś stałego, lecz tworzy ją stopniowo i wytrwale, aż w nieskończoną przyszłość. Punktem wyjścia dla dociekań skarbowych winien być zdrowy rozsądek, przekazany przez tradycję, jako koncepcje genialnych ludzi z czasów zamierzchłej przeszłości. Zadaniem nauki jest meljoryzm—wieczne dążenie do odkrycia prawdy, do udoskonalenia, do reform.

CZĘŚĆ II.

Historja doktryn skarbowych.

R O Z D Z I A Ł I.

Doktryny skarbowe na Zachodzie.

§ 7. Początki myśli skarbowej.

(Pisarze polityczni 16-go i 17-go wieku).

Przy rozpatrywaniu doktryn skarbowych nie chodzi o wyliczenie znacznej ilości nazwisk, lecz tylko o wskazanie głównych kierunków — o autorów najwybitniejszych, którzy byli danego kierunku czy szkoły najlepszymi przedstawicielami. W niektórych wypadkach atoli zaliczenie danego autora do tego, albo innego kierunku, nadanie mu właściwej etykiety naukowej, jest rzeczą trudną i kłopotliwą. Ta trudność wyłania się za każdym razem, gdy mamy do czynienia z umysłami wszechstronnemi, a zarazem o silnie zaznaczonej indywidualności. Takie jednostki rozsadzają zwykle zbyt ciasne granice powszechnie uznanych prawd i poglądów.

Historja doktryn stanowi sposób najpewniejszy do poznania historji urządzeń skarbowych, bowiem literatura jest zazwyczaj odbiciem ustroju danej epoki. Jako systematyczna całość nauka skarbowości jest względnie świeżej daty — mianowicie bierze początek od epokowego dzieła A. Smith'a, który jest zwany słusznie ojcem nie tylko ekonomji społecznej, ale też nauki skarbowości. Przed tem — tylko bardziej lub mniej obszernie uwagi z dziedziny skarbowości, tonące w całokształcie poglą-

dów politycznych i prawnych u wybitniejszych pisarzy danej epoki. Ustrój feudalny średniowiecza nie sprzyjał rozwojowi poglądów skarbowych, bowiem długi ten okres przeszło dziesięciowiekowy (od połowy V do końca XV wieku) jest epoką zniknięcia idei państwowości, a wskutek tego nie pobudzał umysłów do zastanawiania się nad sposobami pokrycia wydatków państwowych. Skarb panującego nie był oddzielony od skarbu publicznego, gospodarka była przeważnie naturalną i właściwe zagadnienie skarbowe jeszcze nie istniało.

Dopiero u pisarzy politycznych 16. i 17. stulecia zagadnienie skarbowe zyskuje na znaczeniu, a to w związku z tworzeniem się państw terytorjalnych w okresie merkantylnym. W zależności od polityki gospodarczej rozwija się też polityka skarbowa. Podstawą systemu finansowego były domeny królewskie i regalia o charakterze przedsiębiorstw publicznych, jak mennica, kopalnie, rybołówstwo, polowanie i t. d. Poza tym pojawiają się podatki pobierane głównie w formie akcyzy, zwykle na pokrycie wydatków nadzwyczajnych. Na rozwój idei skarbowości wpłynęły głównie: 1) rozdział pomiędzy skarbem państwa i panującego; 2) przejście od gospodarki naturalnej do pieniężnej; 3) wzrost oświaty dzięki humanizmowi.

W okresie merkantylizmu zagadnienie skarbowe znajduje dość silny oddźwięk w literaturze politycznej. Jest rzeczą zrozumiałą, że wszyscy niemal pisarze zajmujący się nauką o państwie, musieli też zwrócić uwagę na skarbowość. W umyśle każdego pisarza z tej epoki musiało się zrodzić pytanie, skąd należy czerpać środki, aby umożliwić panującemu spełnianie zadań publiczno-prawnych. Dlatego z reguły po ogólnych wywodach dotyczących istoty państwa, zadań i obowiązków panującego przychodzi kolej na dochody publiczne.

Jan Bodinus w epokowym dziele „*De Republica libri sex*“ napisanem w r. 1584, nazywa w szóstej księdze finanse nerwami państwa¹⁾. Wylicza siedem rodzajów źródeł dochodowych dla państwa, rozpatrzeniu których poświęca II rozdział VI księgi (*De*

¹⁾ Ioannis Bodini Andegavensis Galli. *De republica libri sex*, Latine ab auctore redditi. Francofurti 1609. „*Aerarii civitatis conficiendi et conservandi quam necessaria sit disciplina, ex eo percipi ac intelligi potest, quod vetere proverbio dicitur: Reipublicae nervos in pecuniis consistere*“ (str. 997).

aerario). 1) Pierwsze miejsce zajmują domeny publiczne. Jest to zdaniem autora „dochód najpewniejszy i najuczciwszy“; 2) drugie miejsce zajmuje zdobycz wojenna; 3) dalej wchodzi w rachubę dobrowolne dary przyjaciół; 4) następnem źródłem dochodu są opłaty i daniny sprzymierzeńców; 5) piąte pochodzi z handlu; 6) szóste są to cła wywozowe i dowozowe; 7) siódme wreszcie źródło płynie z podatków od poddanych. Oto rozgałęziony system skarbowy, o którym pisze świetny pisarz francuski — twórca idei suwerenności w teorii prawa.

Podatki uważane są przez Bodinusa za ostateczny sposób dostarczania dochodów publicznych. Do nich zwraca się panujący tylko wówczas, skoro wszystkie inne źródła okażą się niewystarczające; taki wypadek zachodzi, gdy państwo zostanie otoczone przez wrogów, albo jeśli inna siła wyższa dotknie Rzeczpospolitą; wtedy tylko należy pociągnąć własnych obywateli do ponoszenia ciężarów na rzecz skarbu. Po skończonej wojnie jednak, zauważa Bodinus, raz nałożone podatki pozostają zwykle i nadal. Przyznawanie podatkom charakteru pomocniczego, jako wpływom nadzwyczajnym w razie wojny lub innego wypadku, stanowi istotne znamię ustroju skarbowego z tej epoki.

W 17-ym wieku występuje między innymi świetny pisarz francuski *Vauban*, ze śmiałym i bardzo postępowym jak na owe czasy projektem zasadniczej reformy podatkowej we Francji w dziele „*dixme royale*“¹⁾). Powyższa praca jest przede wszystkim dokładnem odzwierciedleniem oplakanych stosunków skarbowych za Ludwika XIV. System podatkowy z tego czasu, na-

1) *Vauban* (1633—1707). *Projet d'une dixme royale qui supprimant la taille, les aydes, les douanes d'une province à l'autre, les décimes du clergé, les affaires extraordinaires et tous les autres impôts onéreux et non volontaires, produiroit au Roy un revenu certain et suffisant.* Rouen 1707. O tej książce istnieje bogata literatura.

Parę faktów z życia. *Vauban*, jako młody człowiek, odznaczył się chlubnie w karierze wojskowej i przyjmował udział w wielu bitwach, prowadzonych przez Ludwika XIV. Z zawodu inżynier, interesował się podczas swych podróży i pochodów stanem ekonomicznym Francji. Zajmowało go zwłaszcza położenie ludu, przeciążonego podatkami. Poczynione doświadczenia zebrał w swem znanem dziele, które nazywa pamiętnikami swego życia. „*Vauban* był najuczciwszym człowiekiem swej epoki“, takie świadectwo wystawił mu *St. Simon*.

gięty do nadmiernych i zbytwnych potrzeb króla i dworu, był nacechowany skrajnym i ciasnym fiskalizmem; podatki były dowolne i niesprawiedliwe, cały niemal ciężar spoczywał na ubogich warstwach ludności, warstwy uprzywilejowane były przeważnie wolne od podatków bezpośrednich, urzędników zaś, a zwłaszcza poborców cechowała korupcja i chęć wyzyskania swego położenia ze szkodą ludności. Cechy ustroju skarbowego za czasów *ancien régime* musiały wywołać reakcję wśród ludzi przodujących, do których bez żadnych zastrzeżeń zaliczamy Vauban. Występuje on z całą surowością przeciw ujemnym właściwościom współczesnej Francji, piętnuje system skarbowy, domaga się całkowitej i gruntownej reformy. Vauban jest demokratą, (aczkolwiek szlachcic z urodzenia), i występuje w obronie uciskanego ludu; dziewięć dziesiątych ludności Francji, według słów autora, znajduje się w ostatniej nędzy, a zaledwie $\frac{1}{100}$ (około 200.000 rodzin) opływa w dostatki.

Projekt jest prosty. Polega na wprowadzeniu w miejsce istniejących różnorodnych, a niesprawiedliwych podatków t. zw. dziesięciny (*dixme*), t. j. podatku „wybieranego proporcjonalnie od wszystkich obiektów, dających dochód”—tak definiuje swój projekt sam autor. Stopa podatku może ulegać zmianom, zależnie od potrzeb skarbu, w granicach od 5 do 10% dochodu. *Dixme royale* ma obciążać dochód z ziemi, co stanowi najważniejszy obiekt (*la grosse dixme*), oprócz tego dochody z domów, z przemysłu, z handlu, ze stałych rent, z poborów urzędniczych, wolnych zawodów, słowem ma być to podatek powszechny, dotyczący wszystkie rodzaje dochodu, płacony przez wszystkie warstwy ludności. Dawne podatki mogą być zmienione, a zatem *la taille* (rodzaj podatku gruntowego), tudzież podatki niesprawiedliwe i dowolne, jak cła wewnętrzne, *les aides*, *décimes* i „wszystkie inne, jakiegokolwiek rodzaju, a przytem uciążliwe dla ludności“. Pozostać ma natomiast podatek od soli (*gabelle*), który winien być obniżony conajmniej o połowę, bowiem przewyższał znacznie wartość samej soli, a wskutek tego, jak słusznie podkreśla Vauban, wywoływał znaczną drożyznę tego niezbędnego artykułu. Pozostają też oczywiście dochody z domenów i regaljów, stanowiących podwalinę finansów króla, mają być wreszcie wprowadzone podatki od przedmiotów zbytku. Uważając, że podatek dochodowy będzie płacony przez wszystkich, Vauban przypuszcza, że po-

kryje całkowicie obok istniejących dochodów, zapotrzebowanie skarbu, które Vauban oblicza na 160 milionów livres—jak na owe czasy wydatek olbrzymi, tłumaczący się głównie potrzebami dworu. Dzięki temu król nie będzie potrzebował zaciągać rujnujących długów, skarb doprowadzony będzie do porządku. Wyższy podatek przyniósłby szkodę, wpłynąłby deprymująco na handel i przedsiębiorczość prywatną. „Muszę się zastrzedz, przeciw temu, pisze Vauban, aby podatek nie przewyższał w żadnym wypadku dziesiątej części dochodu“. Autor przewiduje, że jego projekt wywoła energiczną opozycję ze strony Głównego Kontrolera i poborców, którzy z dotychczasowego systemu ciągnęli poważne zyski, a też ze strony szlachty i duchowieństwa, z uwagi na interesy klasowe. Największym nieszczęściem, konkluduje autor, że naród nie rozumie potrzeb państwa.

Projekt Vauban nie wszedł w życie, a książka jego została skonfiskowana, co dobre jej świadectwo wystawia. Mamy tu do czynienia z ideą jedyne go podatku dochodowego, uzupełnionego paru innymi źródłami przychodów państwowych. Myśl nad wyraz postępową i nowoczesną, która później w literaturze ekonomiczno-skarbowej znalazła silny oddźwięk i wielu zwolenników. Epokowe dla nauki skarbowości dzieło popiera tezę, że zacofane i niesprawiedliwe urzędy skarbowe wywołują zwykle reakcję, posuniętą często do ostateczności. Vauban wykazuje tyle zrozumienia dla urzędów podatkowych, jak bodaj nikt inny z jego epoki i jest jednym z teoretycznych twórców idei podatku dochodowego.

W Anglii w 17. wieku myśl polityczna dochodzi do wysokiego rozwoju. Nie zamierzając przeciążać uwagi zbytnią ilością nazwisk, wskażę tylko umysły najgłębsze i najlepiej odtwarzające prądy, nurtujące wówczas świat cywilizowany, a które równocześnie zwracały baczną uwagę na problemy gospodarczo-skarbowe. Z tego punktu widzenia zasługują zwłaszcza na uwagę dwaj pisarze: Petty i Hobbes, których prace podajemy krytycznej ocenie.

Według opinii Marxa (zur Kritik der politischen Oekonomie) *William Petty* (1623 — 1687) miał być twórcą ekonomii klasycznej w Anglii, pierwszy rzekomo zwrócił uwagę na znaczenie podziału pracy, określił pojęcie wartości, zajął się kwestją pieniędzy i t. d. Naszem zdaniem, w pismach Petty'ego

daje się zauważyć przedewszystkiem kierunek praktyczny, a sam autor jest wybitnym przedstawicielem merkantylizmu ¹⁾.

Sir William Petty, jak wielu ekonomistów, zajmował się ekonomją i skarbowością tylko ubocznie. Podczas zmiennych kolei życia ²⁾, prace literackie, naukowe, medyczne i pedagogiczne, jak również poetyckie, zajmują szerokie miejsce. Dopiero około czterdziestki (w r. 1662) Petty zwraca się ku zagadnieniom ekonomicznym ³⁾. Posiłkuje się metodą empiryczną i opisową, unika zaś jałowych dysput abstrakcyjnych, czuje awersję do metafizyki. „Metoda, którą się posługuję, pisze Petty w arytymetyce politycznej, polega na wyrażaniu myśli przez cyfry i miary”.

W rozprawie „o opłatach i podatkach“ Petty zajmuje się tak kwestją wydatków, jak i dochodów publicznych. Niezależnie od zagadnień skarbowych, porusza cały szereg problemów ekonomicznych, luźno tylko związanych z gospodarką państwową. Nie wchodząc w meritum sprawy, wyliczę najważniejsze kwestje ekonomiczne, jak procentu, bankowości, ubezpieczeń, handlu międzynarodowego, pieniądza i t. d. Główną przyczyną wzrostu wydatków są wojny; wojsko pochłania lwią część wydatków ⁴⁾. Drugą grupę stanowią wydatki na administrację, trzecią grupę—wydatki na potrzeby duchowe i oświatowe ⁵⁾. Problem dochodów roz-

1) Les oeuvres économiques de Sir William Petty. 2 volumes. Traduction par Dussauze et Pasquier. Paris 1905.

2) W najpierwszej młodości Petty był chłopcem okrętowym, później doktorem medycyny, profesorem anatomji w Oxford i lekarzem wojskowym w Irlandji.

3) Dla literatury skarbowości wchodzą następujące prace w rachubę: 1) A treatise of Taxes and Contributions (1662), 2) Verbum sapienti (1691) i 3) Political Arithmetic (1690).

4) Ciekawe i słuszne uwagi wypowiada Petty co do przyczyn wojny: „przyczyną najczęstszą są osobiste urazy, pod pokrywką wszakże publicznych pretensyj... wpływa też utarte zdanie, że wielkość i sława księcia zależą rzekomo od obszaru terytorjum więcej, niż od ilości i pracowitości narodu ściśle złączonego i dobrze rządzonego... Zabezpieczone od takiej wojny są państwa, gdzie panujący nie ma do tego odpowiednich środków. (Treatise Chap. II). Najpoważniejszą przyczynę wojen domowych Petty upatruje w nierównościach majątkowych obywateli, w tem, że bogactwa skoncentrowane są w niewielu rękach, co wywołuje niezadowolenie ludu.

5) Nadmierne wydatki publiczne wywołane są ilością duchowieństwa i parafji, które należałoby stanowczo zredukować. Petty żąda daleko posuniętych oszczędności w administracji publicznej, dzięki czemu będą mogły być zredukowane ciężary z tytułu podatków i opłat.

patrywany jest z punktu widzenia praktycznego i opisowego, bez wystawienia ogólnych zasad. Myśl przewodnia rozważań o dochodach publicznych kryje się w tem, aby pieniądze ściągane przez rząd pozostawały w kraju, rzeczą drugorzędną — na jakie cele zostaną one użyte. Tutaj ukazuje się Petty jako typowy merkantylista. Nie chodzi, jego zdaniem, o wysokość podatków, lecz o to aby były równomiernie rozłożone między obywateli i aby nie wypływały z kraju, a wówczas naród jako całość pozostanie nadal bogatym. Pod tym warunkiem pieniądze mogą nawet być wydawane na rzeczy zbytkowne, na widowiska, przyjęcia publiczne i t. d. Petty jest merkantylistą, gdy żąda zwiększenia ilości pieniędzy, aby tem łatwiej mogły być płacone podatki i wszelkie zobowiązania ¹⁾, jest nim wreszcie, gdy widzi potęgę państwa prawie wyłącznie w liczebności mieszkańców. Na szczególną uwagę zasługuje jego pogląd na cła, pisany w związku z ówczesną polityką celną Cromwella. Niezmiernie sztuczny i skomplikowany system ceł angielskich nie trafia naszemu autorowi do przekonania. Petty jest pod tym względem umiarkowanym merkantylistą, gdyż nie popiera ceł prohibicyjnych, które 1) szkodzą gospodarstwu społecznemu, 2) są niewykonalne i prowadzą tylko do nadużyć. Cło ma na celu ochronę przemysłu krajowego, dlatego gotowe produkty zagraniczne powinny być nieco droższe od krajowych, a cło na artykuły zbytku powinno zastępować prawa przeciwzbytkowne (*leges sumptuariæ*). Na cła wywozowe należy się zapatrywać jako na premję ubezpieczeniową, pobieraną przez panującego za to, że dzięki jego opiece handel może być bezpiecznie prowadzony. Petty uznaje jednak braki ochrony celnej, sprowadzające się do do znacznych wydatków na utrzymanie sztabu urzędników celnych; wszelkie zaś zakazy wywozu pieniędzy uważa za niewykonalne.

Ze względu na prostotę wybrania, Petty odnosi się przychylnie do pogłównego, aczkolwiek nie zapoznaje, że jest to podatek niesprawiedliwy, nie stosujący się do zamożności podatnika. Proponuje, jako korektywę, normowanie stopy

¹⁾ „Jeżeli byłby nadmiar pieniędzy w kraju, nie stanowiłoby to bynajmniej szkody dla obywateli, a byłoby stanowczo zyskiem dla ogółu i dla króla; wówczas płaconoby łatwo podatki z tego, w czem istnieje nadmiar i dostatek“. (*Treatise Chap. III*).

według stanowiska klasowego, t. zn. popiera podatek klasowy, jaki istotnie został wprowadzony w Anglii już w r. 1513 przez Henryka VIII. Nałożenie podatku klasowego według tytułów rodowych napotyka zwykle na opór parlamentu. Nie należy się tego spodziewać po podatku od loterii, stanowiącym takse na głupców zarozumiałych, wierzących w swą dobrą gwiazdę. Ponieważ świat jest pełen takich głupców, słusznie, aby król wziął ich pod opiekę i miał korzystać z tej niedorzeczności.

Petty zastanawia się dokładnie nad istotą i znaczeniem monopolu, t. j. „wylącnego prawa sprzedaży po dowolnej cenie”. Przykładem jest monopol solny we Francji (le droit de gabelle) dzięki czemu król francuski sprzedaje sól sześćdziesiąt razy wyżej kosztów nabycia. Ten podatek, jak słusznie zauważa autor, stanowi faktycznie pogłównę, ponieważ dotyczy przedmiotu niezbędnej potrzeby. Jest też wzmianka o dziesięcinie dla duchowieństwa, płaconej w dziesiątej części od zbiorów rolnych, od wełny oraz innych produktów tak rolnych jak i miejskich. Petty nie mógł być pominąć milczeniem ważnego problemu podatków pośrednich (excise), które za protektoratu Cromwella (1653 — 1658) wprowadzono w celu zwiększenia dochodów dla tem skuteczniejszej walki z królem. Przedmiotem są przedewszystkiem piwo, a potem mięso, sól, wino, cukier i tytoń. Petty przytacza zdanie, „że ludzie powinni świadczyć na utrzymanie państwa zależnie od opieki doznawanej od tegoż, to znaczy wedle ich majątku i bogactwa“¹⁾. Akcyza ma tej zasadzie czynić zadość, bowiem wedle wydatków można, zdaniem naszego autora, sądzić o bogactwie człowieka, jest zatem sprawiedliwa, gdyż „prosta słuszność wymaga, by każdy człowiek świadczył w stosunku do używania i spożycia”; wpływa wreszcie na oszczędność. To są jej strony dodatnie, a braki? że jest kosztowna i trudna do wybrania. Ten wzgląd praktyczny wpływa na to, iż Petty przedkłada nad akcyzę — podymne, gdyż ilości kominów nikt ukryć nie jest w stanie. Oto dość niespodziewana konkluzja, podyktowana względami technicznymi, co rzuca światło na praktyczny

¹⁾ To zdanie miał zapewne na uwadze A. Smith, gdy w 100 lat później sformułował swą słynną zasadę sprawiedliwości, która brzmi: „Obywatele powinni świadczyć na utrzymanie państwa wedle możliwości, t. j. w stosunku do dochodu, jakiego używają pod opieką państwa“.

punkt widzenia, stanowiący istotne znamię umysłowości merkantylisty angielskiego w 17-ym wieku.

Petty wypowiada w sprawie podatków jedno charakterystyczne, a zarazem trafne zdanie: kwestja, czy podatek jest dobrodziejstwem czy też przynosi szkodę, zależy od polityki wydatków, zależy od tego, czy państwo zużyło środki na cele wytwórcze, czy też je zmarnowało. Jeżeli pieniądze lub inne bogactwa, ściągnięte ze społeczeństwa w formie podatków, zostaną zniszczone lub unicestwione, oczywiście zmniejszy się majątek powszechny; gdyby zostały wywiezione z kraju bez odpowiedniego ekwiwalentu, rezultat okazałby się jeszcze gorszy. Stopniowanie, które nasz autor przeprowadza co do produktywnego, jego zdaniem, zużycia dóbr nosi cechy wybitnie merkantylne. Największą korzyść widzi w imporcie złota i srebra wzamian za wydatki państwowe. „Istotnie, powiada, te ostatnie przedmioty nie tylko że nie podlegają zniszczeniu, lecz uważane są po wszystkie czasy i wszędzie bez wyjątku za największe bogactwo“¹⁾. W tem ostatniem zdaniu, owianem duchem merkantylizmu, kryje się cała filozofja gospodarczo-skarbowa Petty'ego.

Tomasz Hobbes przedstawia swe poglądy skarbowe w dwóch pracach: 1) *The elements of Law*²⁾ i 2) *De Cive*³⁾. Rozprawa „o obywatelu“ napisana po łacinie w roku 1642 (opublikowana w tymże roku poraz pierwszy w Paryżu), nosi ślady wpływu rozprawy Grotiusa „*De jure belli ac pacis*“, która się ukazała nieco wcześniej (w r. 1625). Hobbes ustępuje Grotiusowi pod względem formy i czystości języka, natomiast go przewyższa głębokością umysłu. Posługuje się metodą dedukcyjno-matematyczną, przyjętą od Euklidesa, którą uważa za wyłącznie pewną drogę do odkrycia prawdy. Jego proces myślenia, jak to sam zaznacza, zaczyna się od definicji, dzięki czemu zostają usunięte wszelkie nieporozumienia. Na tem polega właśnie dedukcja. Styl krótki i związany, jak u Tacyta, głębokie porównania oraz dosadne wyrażenia. Cała filozofja Hobbesa owiana jest tchnieniem etyki; wielkie

1) *Political Arithmetic. Chap. II.*

2) *The Elements of Law Natural and Politic* by Thomas Hobbes edited by Tönnies. London. 1889.

3) *Elementa philosophica de Cive. Auctore Thomas Hobbes Malmesburiensi. Amsterdami. Anno 1647. Caput XIII.*

problematy równości, słuszności, miłości bliźniego, współczucia, skromności znajdują u niego miejsce, i podlegają głębokim rozważaniom, aczkolwiek Hobbes uznawany był niesłusznie za ateistę, z uwagi na to, iż chciał podporządkować powagę kościoła autorytetowi państwa.

Jako filozof prawa Hobbes jest, jak wszyscy prawie pisarze polityczni w 17. wieku, zwolennikiem prawa natury. Przez prawo naturalne nie pojmuje wszakże umowy pomiędzy ludźmi, lecz uważa je za wynik rozsądku. (*Legem naturalem non esse consensum hominum, sed dictamen rationis*). Hobbes jest pesymistą, ocenia ujemnie ludzką naturę, bowiem ludzie starają się wzajemnie sobie szkodzić. Przed utworzeniem się państwa wojna wszystkich przeciwko wszystkim nie ustawała. Rozsądek nakazał (*dictamen rationis*) powołać do życia państwo — synonim pokoju i praworządności, w celu wzajemnej obrony.

Dla spełnienia ważnych zadań publicznych państwo potrzebuje środków. W ten sposób w umyśle każdego pisarza politycznego z owych czasów, a zatem i u Hobbesa powstaje zagadnienie skarbowe o daninach publicznych. Zasada równomiernego rozłożenia świadczeń na poszczególnych obywateli zostaje wysunięta na pierwsze miejsce. Powszeczne są narzekania na przeciążenie podatkami, zważywszy, że podatki obarczają tylko niektóre warstwy ludności, podczas gdy inne są od nich wolne. Tak istotnie było w 17. wieku i to nie tylko w Anglii, lecz i w innych państwach. Daniny spoczywały zwłaszcza na warstwach nieuprzywilejowanych; nie było systemu podatkowego, lecz chaos bez myśli przewodniej, nagromadzenie różnorodnych podatków. Rządy Karola I Stuarta (1625—1649) stanowiły ostatnie wysiłki króla w walce z parlamentem. Nie dziw, że bystry umysł Hobbesa na niesprawiedliwość systemu podatkowego bacznie zwrócił uwagę. Lecz jak rozwiązuje nasz uczony problem równomierności? Zgodnie z ówczesną doktryną skarbową upatruje jego rozwiązanie w zasadzie ekwiwalentu, twierdząc, że „podatki są ceną za korzystanie z pokoju i dlatego jest słusznem, aby ci wszyscy, którzy w równej mierze zeń korzystają, ponosili też równe świadczenia, bądź w pieniądzech, bądź też w pracy“¹⁾. Słuszność—to jedno

1) Hobbes „*De cive*“ Cap. XIII §§ 10, 11 i 15.

z przykazań prawa natury, to obowiązek postępowania panującego wobec poddanych.

Zgodnie też z doktryną skarbową 17. wieku, Hobbes upatruje urzeczywistnienie zasady sprawiedliwości podatkowej w podatkach pośrednich, gdyż konsumpcja pośrednio decyduje o zdolności płatniczej obywateli. „Podatki mają być wymierzone nie według posiadania każdego obywatela, lecz według spożycia“ — oto dewiza polityki skarbowej Hobbesa i innych pisarzy mu współczesnych. Uzasadnienie takiego stanowiska jest następujące. Aczkolwiek ludzie korzystają z dobrodziejstw pokoju, niemniej jednak korzyści z tego nie są jednakowe dla poszczególnych osobników: jeden bowiem dorobł się większego majątku, inny — mniejszego, czy nie należałoby wobec tego opodatkować w stosunku do majątku? Nie — odpowiada Hobbes — a to dla tej przyczyny, że z dwóch ludzi o jednakowych zyskach, rozrzutnik posiadać będzie mniejszy majątek od oszczędnego, a zatem: pierwszy zapłaci niższy podatek niż drugi, powstanie poniekąd premia za rozrzutność, co będzie niesprawiedliwe. Pozostaje jedyny sposób sprawiedliwego wymiaru — w stosunku do wydatków, lub do spożycia, co pozwala sądzić o zdolności płatniczej podatnika. Hobbes podkreśla bardzo silnie domniemanie o współmierności wydatkowań do zysków podatnika, co zostało przejęte przez późniejszych ekonomistów. Jest zatem zwolennikiem pośredniego opodatkowania, ze względu na zasadę sprawiedliwości.

Poglądy gospodarcze Hobbesa, blisko związane z zagadnieniami skarbowymi, noszą cechę liberalizmu. Niesympatyczną a nawet szkodliwą wydaje się naszemu autorowi zbytnia ingerencja państwa w życie ekonomiczne, co istotnie miało miejsce w rozkwicie merkantylizmu. Niezliczona ilość praw i przepisów, nakazujących lub wzbraniających, mija się z celem, każdy sam powinien w miarę możliwości decydować o swoich postępkach. W przeciwnym razie wolność osobista narażona jest na szwank; obywatele, skrupowani przez państwo popadliby w beczynność, podobnie jak zamknięta ze wszystkich stron woda podlega rozkładowi. „Nadmiar przepisów, twierdzi Hobbes, jest błędem, gdyż prawo nie może tamować działalności jednostek, lecz najwyższą kierować, tak samo jak natura stworzyła brzegi rzek nie po to, aby ich bieg zatrzymać, lecz tylko aby im nadać kierunek“. Gdy rozporządzeń jest zbyt wiele, prowadzi to w ko-

nieczny sposób do ich omijania, a wówczas rezultat jest przeciwny zamierzeniom. Kierunek liberalizmu gospodarczego, który znalazł pełny wyraz i formę zakończoną u A. Smitha, na 100 lat przed wielkim szkotem począł kielkować w umysłach ludzi patrzących jasno na wymagania życia gospodarczego, krępowanego w naturalnym rozwoju przez liczne i często niedorzeczne przepisy państwowe.

Wybitnym pisarzem prawno-politycznym w Niemczech w 17-ym wieku jest *Samuel v. Pufendorf* (1632—1694). W poglądach prawno-politycznych jest on zwolennikiem kierunku prawa natury. W zapatrywaniach skarbowych zaliczają go za zwyczaj do kameralistów (np. Roscher). Uważam jednak, że teoria tego autora jest zbyt szeroka, wszechstronna i zbyt oparta na prawie natury, aby można go wcisnąć w dość ciasne ramki kameralizmu. Tutaj właśnie zachodzi trudność nadania etykiety naukowej. Teoria prawa natury stanowi punkt centralny jego nauki, tak dalece iż Pufendorf uchodzi powszechnie za twórcę tego kierunku. Poglądy gospodarcze i skarbowe wspiera na szerokiej wiedzy filozoficznej, prawniczej i historycznej. Dzięki temu należy do najwybitniejszych pisarzy politycznych 17-go wieku. Szereg głębokich i trafnych uwag z dziedziny skarbowości wypowiada w podstawowym dziele „*De jure naturae et gentium*”¹⁾.

Interesy państwa nie mogą być prowadzone ani w czasach pokoju ani w czasach wojny bez odpowiednich środków²⁾. Wśród nich najważniejsze są cła na towary dowożone i wywożone (*vectigalia*), jak również podatki na przedmioty konsumpcji. Zgodne jest z prawem zwierzchniej władzy odebrać część posiadania obywateli tytułem podatku (*tributi nomine*). „Podatki bowiem nałożone sprawiedliwie—to nic innego, jak zapłata, którą ponoszą obywatele dla swego bezpieczeństwa i ochrony, jak również dla opędzania wydatków przez tych, którzy je pobierają”.

1) Samuel Pufendorf. *De jure naturae et gentium libri octo*. (Pierwsze wydanie 1672). Francofurti et Lipsiae 1759. Pisząc o stanie natury (*de statu hominum naturali*), przyznaje jednak autor, że ród ludzki faktycznie w tym stanie „nędznym i politowania godnym” nigdy się nie znajdował.

2) Pufendorf op. cit. Liber VII Cap. IV § 7; Liber VIII Cap. V § 4 i § 5.

Już Tacyt (Annales XIII c. 50) wypowiedział słynne zdanie: Nie ma pokoju bez wojska, nie ma wojska bez żołdu—nie ma żołdu bez podatków. Dlatego—zdaniem Pufendorfa—niesłuszne są skargi ludu, który upatruje najważniejszą przyczynę swej niedoli w ciężkich podatkach. Pufendorf w myśl polityki podatkowej XVII wieku jest zwolennikiem podatków pośrednich i cła, gdyż zadaniem zwierzchnika jest „aby podatki były wybierane możliwie tak, aby tego ludność nie odczuwała; w mniemaniu ludności cła i akcyza są mniej dotkliwe od danin i podatków“. Najgodniejsze poparcia są cła na artykuły egzotyczne i przedmioty zbytku.

Polityce podatkowej powinna przyświecać zasada sprawiedliwości. Pufendorf trafnie i głęboko ujmuje zasadę sprawiedliwości, upatrując ją przedewszystkiem w powszechności. Największy sprzeciw wywołują podatki niesprawiedliwe. Aby temu zapobiedz, muszą one być powszechne: ciężar jest wówczas lekki, skoro jest dźwigany przez wielu, w przeciwnym razie ciężki i trudny do zniesienia. Tak samo pisał już wcześniej Hobbes (de Cive c. 13 § 10). Pufendorf rozumie podatek, jako cenę za pokój; a korzystający z pokoju i z pomocy winni państwu świadczenia w pieniądzech lub usługach. Równy powinien być stosunek między ciężarami i dobrodziejstwami. Nasz autor wystawia własną teorię podatkową, którą można nazwać teorią możliwości płacenia, wyprowadzoną jednak pośrednio na podstawie konsumpcji. Opiera się na domniemaniu o istnieniu zależności pomiędzy konsumpcją a zdolnością podatkową. Wydaje się najwłaściwszem, aby opodatkować artykuły konsumpcji, gdyż ludzie najczęściej wydają wedle tego jak korzystają. „Gdyby nałożyć podatek według korzyści pobieranych, to nadmiernie byłiby obciążeni ci, którzy korzystając narówni z innymi, a faktycznie mniej posiadają. Powstałaby trudność określenia, ile korzyści każdy z obywateli odniósł. Dlatego najwygodniej obłożyć obywateli podatkiem w stosunku do konsumpcji, albo do istotnie poniesionych wydatków“. (Tom II str. 424). Pufendorf jest zatem wyraźnym zwolennikiem podatków pośrednich i cła, które posiadają nie tylko zalety fiskalne, lecz są sprawiedliwe, a co najważniejsze są łatwe do wybrania i najmniej uciążliwe dla podatnika. Te zapatrywania przeszły niewątpliwie do nauki skarbowości.

Petty i Hobbes w Anglii, Pufendorf w Niemczech, holdują w ogólnych zarysach zbliżonym poglądom skarbowym. Co do polityki celnej—są oni umiarkowanymi merkantylistami, gdyż zdają sobie sprawę, że nadmierne cła mogą wywołać ujemny rezultat ekonomiczny. Jedynie Petty najsilniej akcentuje swe poglądy merkantylistyczne, niekiedy ciasne i jednostronne. Co się tyczy polityki podatkowej, wymienieni autorzy zgodnie z duchem czasu, są wyraźnymi zwolennikami „akcyzy“, t. j. podatków pośrednich, odpowiadających nietylko potrzebom fiskalnym państwa, ale zarówno w ich mniemaniu sprawiedliwych.

Wymienione poglądy na podatki pośrednie dały zapewne początek ciekawej polemice, która się rozwinęła w Niemczech w końcu 17. i w początkach 18. wieku w kwestji akcyzy (Der Accisenstreit). Ukazało się mianowicie kilka pism o większej lub mniejszej wartości naukowej, gdzie są przytaczane argumenty za i przeciw. Najtrafniej ujmuje korzyści i braki podatków pośrednich anonimowy autor z r. 1717 ¹⁾, wyliczając przedewszystkiem strony dodatnie, polegające na tem, że 1) akcyza dostarcza pieniędzy, 2) że nie tworzą się zaległości, 3) że niema potrzeby egzekucji, 4) że płacą ją też cudzoziemcy, zamieszkujący w kraju, 5) że akcyza płacona jest niepostrzeżenie z dnia na dzień i w drobnych kwotach, 6) że jej wysokość zależy od stopy życiowej. To są wszystko słuszne uwagi, które nic nie straciły na znaczeniu w chwili obecnej. Autor wszakże nie zapoznał i braków, sprowadzających się do tego, że akcyza obciąża konsumenta bez względu na jego stan majątkowy. Na to jednak daje radę, aby się powstrzymywać od zbytniej konsumpcji, zwłaszcza co się tyczy artykułów zbędnych.

§ 8. Kameralizm.

(Prywatno-gospodarczy pogląd na gospodarkę państwową).

Doniosłą dla rozwoju nauki skarbowości jest teoria kameralistyczna, którą dla krótkości można nazwać prywatno-gospodarczą nauką o działalności państwa. Sam wyraz kameralizm

¹⁾ Nichts besseres als die Accise, wenn man nur will (1717) por. Jastrow. Textbücher Bd. 6.

pochodzi od „Kammer“, co oznacza izbę księcia, jego skarb. Jest to kierunek praktyczny, rozpatrujący stosunki gospodarcze pod kątem widzenia interesów państwa. W kwestjach teoretycznych kameraliści byli przeważnie eklektykami, t. j. starali się pogodzić różne teorie w jednym systemie, wybierając z nich to, co wydawało się im najlepszym. Kameralizm zbliżony jest swym duchem do merkantylizmu, niemniej jednak stanowi system szerszy i bardziej naukowy. Merkantylizm, jak wiadomo, nie przedstawiał jednolitego systemu naukowego, a raczej stanowił zbiór praktycznych wskazań dla panującego. Kameraliści natomiast, w Niemczech, w Austrii i w Anglii w 17-ym i 18-ym wieku (jak Seckendorff, Conring, Becher, Hörnigk, Schröder, Gasser, Dithmar, Zinke, Moser, Justi, w Anglii zaś najwybitniejszy kameralista—Steuart) popierają wszechstronnie produkcję prywatną, w tym atoli głównie celu, aby panujący mógł ściągać wysokie podatki, aby wzmocnić osłabione przez okres średniowiecza państwo. Naród przedstawia się w umysłach kameralistów jako wielka rodzina, a panujący — jako patriarcha, dbający o dobro swych poddanych, jednocześnie wykonujący opiekę w różnorodnym kierunku i w szerokim zakresie. Jest to naiwny i niewyrobiony pogląd na istotę państwa, mającego spełniać szereg zadań gospodarczych. Charakterystyczne określenie ekonomji społecznej podaje Steuart¹⁾. „Ekonomja jest umiejętnością ważnego zaspokojenia potrzeb rodziny. Cała ekonomja znajduje się pod kierunkiem głowy rodziny, będącego jej panem i sternikiem. Czem ekonomja w rodzinie, tem jest ekonomja polityczna w państwie, z tą atoli różnicą zasadniczą, że w państwie niema sług, ale wszyscy są dziećmi“, — oto patriarchalne zadanie panującego zgodne z teorią kameralną.

Dla nabrania dokładniejszego pojęcia o kameralistach, warto przytoczyć poglądy najwybitniejszych przedstawicieli tego kierunku, przyczem ograniczę się wyłącznie do doktryny skarbowej.

Typowym kameralistą 17. wieku był *Ludwig von Seckendorff* (1626 — 1692) — omnium nobilium, christianissimus et omnium christianorum nobilissimus, jak go nazywali współ-

1) Steuart. Inquiry into the Principles of Political Economy I Tom (wstęp).

cześni ¹⁾. Niezachwiana wiara w mądrość panującego „z bożej łaski“, (von Gottes Gnaden) nadaje pracy Seckendorffa „Teutscher Fürstenstaat“ (1656) specyficznie kameralistyczne zabarwienie. Gospodarstwo społeczne — podporządkowane potrzebom państwa, względnie panującego — oto drugi rys charakterystyczny kameralizmu, silnie podkreślony przez Seckendorffa, gdy tenże twierdzi, że organizm polityczny, pozbawiony pożywienia w skarbie, podobny jest do ciała umarłego. Wydatki państwowe ograniczają się prawie wyłącznie do utrzymania dworu, a zatem idą kolejno wydatki na wyżywienie, ubranie i utrzymanie księcia i jego rodziny, na uposażenie służby, na sprawy zagraniczne, rozrywki, a później dopiero na drogi, mosty, kościoły, szkoły i t. d. Z pośród dochodów publicznych stoją na pierwszym miejscu domeny, a zatem budynki, ziemie orne, hodowla bydła, tudzież różne renty, procenty i t. d. Zarząd temi obiektami opiera się na zasadach prywatno-gospodarczych: mianowicie używać należy do pracy chłopów pańszczyźnianych, w latach urodzajnych — prowadzić gospodarstwo we własnym zarządzie, w latach nieurodzajnych — oddawać je w dzierżawę. Do regaliów panującego Seckendorff zalicza: kopalnie (Berg - Regal), mennicę, cło, polowanie, rybołówstwo, lasy, wreszcie prawo pobierania podatków oraz ściągania kar i grzywien. Nasz autor daje rozsądną przestrożę, aby nie zapatrywać się na regalia wyłącznie z ciasnego fiskalnego punktu widzenia, „raczej za mało niż za wiele“ — oto dewiza przy administracji monopolami publicznymi. Podatki uważane są za nadzwyczajne źródła dochodowe (Extraordinar - Mittel), a jeżeli bez nich obejść się nie da, to Seckendorff przedkłada akcyzę i wogóle podatki pośrednie uciążliwym podatkom bezpośrednim. Prawo pobierania podatków — jus

1) Z życia Seckendorffa — tylko parę faktów. Był w bliskich stosunkach z dworem Gotajskim; stąd, przypuszczać należy, tytuł jego dzieła „Teutscher Fürstenstaat“ (1656), które doczekało się za życia autora pięciu wydań, po śmierci zaś jeszcze trzech. Na krótko przed śmiercią (1621) objął najwyższy urząd kanclerza w utworzonym wówczas Uniwersytecie w Halle. W poglądach politycznych — skrajny konserwatysta, sprzeciwiający się nowym prądom wojny trzydziestoletniej. Jego pogląd na państwo przesiąknięte głęboką religią i wiarą chrześcijańską. por. Roscher. Geschichte der Nationalökonomik. 1874. str. 242.

collectandi — uważa autor za uprawnienie niebezpieczne i odpowiedzialne, które obciąża zwykle najmocniej biednego gospodarza, a może być wykonywane tylko w razie wielkiej potrzeby (in hochdringenden Nöthen) ¹⁾. Zaslugą Seckendorffa, że mimo prymitywnego poglądu na skarbowość, ocenianą pod kątem widzenia prywatnego gospodarza, zdołał on jednak wyodrębnić poglądy skarbowe ze spłotu innych nauk — teologii, prawa i ekonomji i w ten sposób swe idee skarbowe rozszerzyć i pogłębić.

Dla teorii skarbowej ważne jest utworzenie przez Fryderyka Wilhelma I (1688 — 1740), przyrównywanego w niemieckiej literaturze (Roscher) de Colberta, katedr nauki kameralnej w Hali i we Frankfurcie nad Odrą w r. 1727, które objęli Gasser i Dithmar. Później utworzono więcej wydziałów kameralnych, tak w Heidelbergu, w Monachjum, Tybindze i t. d. Kameralistyka stała się od tego czasu niejako oficjalnym kierunkiem naukowym, dzięki temu zaś nauka skarbowości otrzymała bardziej zakończoną formę, bowiem t. zw. nauki kameralne głównie miały na uwadze potrzeby skarbowe.

Wśród tych pierwszych oficjalnych kameralistów, zasługuje na wzmiankę zwłaszcza Gasser (1676 — 1745). Wydaje on w r. 1729 „Wstęp do nauk ekonomicznych, politycznych i kameralnych“ (Einleitung zu den ökonomischen, politischen und Cameralwissenschaften). Pierwszy tom obejmuje dość wyczerpująco naukę skarbowości. Autor zwraca uwagę na dochody prywatno-gospodarcze państwa, z których powinny być opędzane wydatki zwyczajne, natomiast wydatki na wojsko winny być pokrywane głównie z podatków. Poza zdrowy rozsądek i praktyczny pogląd na kwestje gospodarcze i skarbowe, praca Gassera nie wychodzi. W kwestjach teoretycznych — całkowity eklektyzm. Taki sam praktyczny punkt widzenia cechuje prace Dithmara we Frankfurcie, (Einleitung in die ökonomischen policey- und Cameralwissenschaften 1761) oraz Zinckego (Leipziger Sam-

¹⁾ Seckendorff Teutscher Fürstenstaat (1655) III Teil. 7. „die Landes Steuerbarkeit oder das Jus Collectandi... voller Gefahr und grosser Verantwortung sei, indem es jedermann im Lande und sonderlich den gemeinen armen Hauswirth am meisten betrifft.“ por. Jastrow Textbücher (Finanzen) 1221 str. 9.

mlungen von wirtschaftlichen, Policey - Cammer - und Finanzsachen. 1742).

Najwybitniejszym i najbardziej wszechstronnym wśród kameralistów niemieckich 18. wieku jest *v. Justi*, który według słów współczesnych mu pisarzy pierwszy sprowadził nauki ekonomiczne do ogólnych zasad teoretycznych. Wśród licznych prac naukowych, dotyczących nauki o państwie, filozofji, przyrodoznawstwa, historii i t. d. widnieje monumentalne dzieło—*Staatswirtschaft* (1755) oraz „Zarys nauk ekonomicznych i kameralnych”¹⁾. W roku 1766 ukazuje się system skarbowości (*Das System des Finanzwesens*). Co się tyczy poglądów prawnopaństwowych, *Justi* był pod wpływem Montesquieu i angielskiej konstytucji; w zapatrywaniach ekonomicznych—przeważnie merkantylista, w doktrynie skarbowej—przedstawiciel kameralizmu; *Justi* jest kameralistą, gdy przywiązuje specjalną wagę do dochodów prywatno-gospodarczych panującego, pobieranych w pierwszym rządzie z domenów. Co do regaljów jest naogół powściągliwy i nie radzi rachować zbyt wiele na przedsiębiorstwa publiczne i monopole. W nauce o podatkach wystawia już dość wyraźnie ogólne zasady—1) podatki nie powinny wstrzymywać rozwoju przedsiębiorczości prywatnej; 2) mają być sprawiedliwe; 3) opierać się na ustawie; 4) unikać należy nadmiernej ilości urzędników i kas. Powstaje przeciw „*impôt unique*” fizjokratów, głównie ze względów fiskalnych. Podatki mogą pochłaniać $\frac{1}{6}$ dochodu społecznego bez ujmy dla gospodarstwa krajowego. *Justi* jest typowym kameralistą, gdy wystawia ogólną zasadę, że wydatki państwa winny się stosować do dochodów, co uzasadnia w 21 punktach. Zasadę prywatno-gospodarczą stosuje bez zastrzeżeń do gospodarki państwa. *Justi* jest ostatnim, a zarazem i najwybitniejszym kameralistą niemieckim.

Jakkolwiek kameraliści utożsamiali gospodarkę publiczną z prywatną i w tem leży prymitywny ich pogląd na zadania państwa, niewątpliwą ich zasługą w dziedzinie skarbowości jest ustalenie pojęcia planowej gospodarki na podstawie budżetu, a co najważniejsze obowiązek obywateli przyczyniania się do dostarczania skarbowi dochodów w miarę sił i możliwości. To posiada

1) Johann Heinrich Gottlob von Justi. „Grundriss aller ökonomischen und Cameralwissenschaften“. 1759.

doniosłe znaczenie dla teorii podatków. Kameraliści są twórcami nauki skarbowości, jako specjalnej dyscypliny o gospodarstwie państwa.

§ 9. Fizjokraci. (Teoria podatku jedynego).

Zasadniczą koncepcją fizjokratów jest „porządek naturalny“. „L'ordre naturel et essentiel des sociétés politiques“ — oto tytuł książki *Mercier de la Rivière, a Dupont de Nemour* określa naukę fizjokratów: „jest to nauka o porządku naturalnym“. O porządku naturalnym w przeciwieństwie po porządku pozytywnego pisze *Quesnay*, w rozprawie wydanej we wrześniu 1765 roku p. t. „Prawo naturalne“¹⁾. Ten porządek naturalny nie ma nic wspólnego ze stanem natury. Fizjokraci uznawali władzę panującego, byli zwolennikami porządku socjalnego i prawa własności. Są krańcowo przeciwni poglądom Rousseau, że ludzie są tylko wolni w stanie natury, a jedynie ich słabość i wady zmuszają do zawarcia kontraktu społecznego. Fizjokraci wyrażają tylko myśl, że społeczności ludzkie, podobnie jak i świat zewnętrzny są rządzone prawami naturalnymi, które są pochodzenia boskiego. Trzeba ten porządek poznać i jemu się poddać. Poznać go można drogą rozumu, przez naukę.

Quesnay w zasadach („*Maximes*“) powiada²⁾: „Naród powinien poznać prawa ogólne porządku naturalnego, który jest oczywiście najlepszy“; winien być zgodny z podstawowymi zasadami ustroju społecznego, opartego na autorytecie panującego i na uznaniu prawa własności. „Władza panującego, pisze *Quesnay* w zasadzie I, powinna być jedyna i wyższa nad wszystkimi członkami społeczeństwa oraz nad ich prywatnymi interesami“. A w zasadzie IV: „Własność ziemi oraz ruchomości winna być zapewniona prawnym posiadaczom, gdyż prawo własności jest podstawą porządku ekonomicznego społeczeństwa“. Druga teoria już czysto-ekonomiczna, niemniej jednak związana

1) *Quesnay. Oeuvres. Edition Oncken, str. 359.*

2) *Maximes générales du gouvernement économique d'un royaume agricole (publikowane poraz pierwszy 1758, wydanie Oncken'a).*

organicznie z poprzednią, jest znaczenie rolnictwa w procesie produkcji, które stoi najbliżej natury. Każda produkcja wymaga zużycia dóbr i usług, t. j. pociąga za sobą koszty produkcji. Dochód czysty „produit net”, czyli nadwyżka ponad koszty, pochodzi wyłącznie z ziemi, która tworzy nowe wartości. Rolnictwo jest zajęciem wytwórczym, gdyż daje czysty dochód, wszystkie inne tego charakteru nie mają.

Z teorii socjalno-ekonomicznej fizjokratów wypływa ich polityka skarbowa. Polityka wydatków na polu ekonomicznym ma się ograniczać do popierania rolnictwa, natomiast należy zaniechać wszelkich wydatków „niewytwórczych”¹⁾. Co do dochodów, fizjokraci wystawili słynną teorię „podatku jedynego” (*impôt unique*), która z pewnymi modyfikacjami znajdowała gorących obrońców i później. Bieg myśli u fizjokratów był następujący. Ponieważ tylko ziemia daje dochód czysty, a podatek winien być pobierany z przyrostu majątków indywidualnych, przeto opodatkować trzeba tylko właścicieli rolnych. Wychodząc z tego założenia, rozróżniają podatki bezpośrednie i pośrednie; do pierwszych należy podatek gruntowy, gdyż nie ulega on przerwaniu; potępiają zaś wszelkie pośrednie podatki, w pierwszym rzędzie akcyzę, ogólnie wówczas uznawaną, tudzież podatki przemysłowe, które ostatecznie zostaną poniesione przez rolników, a przyczyniają skarbowi zbędnych kosztów wybrania i administracji. W ten sposób doszli fizjokraci do koncepcji podatku jedynego — *impôt unique*, stanowiącego zdobywcę teoretyczną w dziedzinie skarbowości. Myśl skarbową fizjokratów, aczkolwiek niepraktyczna i doktrynerska, jak i cała ich nauka, nie pozostała bez oddźwięku w późniejszym rozwoju nauki. Spotykamy się z tą samą ideą, aczkolwiek w formie jedynego podatku dochodowego, w następnym stuleciu.

§ 10. Adam Smith i jego szkoła.

(Zwłaszcza teoria nieproduktywnej działalności państwa).

Poglądy skarbowe *Smith'a* są w bliskim związku z całością kształtem jego teorii ekonomicznej, czemu dał wyraz zewnętrzny, poświęcając ostatnią księgę (V) swego wiekopomnego dzieła

¹⁾ Quesnay. Maxime VIII.

„o poszukiwaniach nad istotą i przyczynami bogactwa narodów“ (1776) zagadnieniom skarbowym ¹⁾). Finanse państwowe są w zależności od gospodarstwa społecznego—oto zasadnicza przesłanka. Wszelki dochód publiczny płynie, jak i dochód prywatny, z trzech źródeł: z renty gruntowej, z kapitału i pracy.

Świat ekonomiczny przedstawia się w umyśle Smith'a jako ustrój oparty na podziale pracy, tworzący się samorzutnie, dzięki ścieraniu się interesów indywidualnych, których nie należy krępować. „Funduszem pierwotnym, dostarczającym członkom społeczeństwa wszelkich niezbędnych przedmiotów do życia—jest roczna praca każdego narodu“. W tem zdaniu, wystawionem na czele dzieła, Smith odrazu podkreśla znaczenie pracy w produkcji; jest to system pracy, a gospodarstwo społeczne stanowi kooperację wszystkich klas społecznych. Wszakże Smith różni pracę wytwórczą i niewytwórczą, a jego myśl polega na tem, że praca jest wówczas wytwórcza, skoro „produkuje wartości ²⁾“, niewytwórczą jest taka praca, „która się nie ujawnia i nie realizuje w towarze po skończonym procesie pracy“. Smith nie wznosił się był jeszcze do właściwego zrozumienia produkcji, a widzi jej istotę w tworzeniu rzeczy materialnych.

Działalność państwa jest naogół niewytwórcza, państwo jest marnotrawcą, niezdolnym do działania na polu gospodarstwem. Na poparcie tej tezy Smith przytacza liczne przykłady, w pierwszym rzędzie niewytwórczym jest panujący ze wszystkimi urzędnikami sądowymi i wojskowymi, którzy mu są podwładni, jako też z całą armją i flotą. „Ich służba, acz zaszczytna, użyteczna a nawet niezbędna, nie produkuje nic, za co później dałyby się nabyć te same usługi... Jak deklamacja aktora, pełne wyrazu słowa mówcy, albo dźwięki muzyki, znika ich dzieło w momencie produkcji“. Całkowity, a przynajmniej niemal całkowity dochód publiczny obracany jest na utrzymanie ludzi niewytwórczych. Do tej kategorii należą ludzie tworzący liczny i wystawny dwór, silny kler, wielką armję i flotę; w czasach pokoju nic nie tworzą, podczas wojny nic nie dostarczają, co mo-

1) Adam Smith. An Inquiry into the nature and causes on the wealth of nations. by Mc. Culloch.

2) Wealth of Nations. II Book, III Chapt.

głoby zrównoważyć koszty ich utrzymania. Tacy nieproduktywni ludzie utrzymywani są z pracy innych mieszkańców. Część dochodu idzie zatem na utrzymanie sił niewytwórczych i zostaje poprostu skonsumowana. Za produktywne użycie wydatków publicznych Smith uważa wyłącznie budowę dróg, mostów, kanałów, portów i t. d., słowem inwestycje trwałe, produkty materialne. W zapatrywaniach na istotę produkcji pogląd Smith'a jest jeszcze ciasny, a konsekwencją z takiego zapatrywania jest odmawianie charakteru wytwórczego przeważającej części usług publicznych.

Ta nieufność względem państwa posiada, poza ogólnymi przesłankami teoretycznymi jeszcze jeden, a może głębszy powód w podstawowej przesłance liberalizmu gospodarczego, cechującego całą niemal ekonomję klasyczną. Ustrój ekonomiczny jest wynikiem ścierania się interesów prywatnych, co w rezultacie prowadzi do ogólnej harmonji. „Jeżeli każdy działa tylko we własnym interesie, to popiera interes społeczeństwa daleko skuteczniej, aniżeli gdyby miał istotnie zamiar działać tylko dla dobra ogółu”. (Ks. IV rozdz. II). Życiem społecznem kierują wieczne i niewzruszalne prawa, których człowiek zmienić nie może, a gdyby to nawet było w jego mocy, czynić tego nie powinien, gdyż wynikłaby wówczas szkoda dla wszystkich. Z tej przesłanki wypływa wniosek praktyczny, aby państwo nie krępowało działalności gospodarczej jednostek. Smith zwraca się do państwa z podobną prośbą, jak ongi Djogenes do Aleksandra Wielkiego, aby mu słońca nie zasłaniał. Społeczeństwo nie z samych dzieci się składa, niechaj państwo usunie krępujące przepisy, ograniczy swą ingerencję w życie gospodarcze do niezbędnego minimum, pozostawi jednostkom szeroki zakres działania, możliwie największą swobodę, a wówczas każdy z osobna i wszyscy razem na tem skorzystają.

Oto w najogólniejszych zarysach program gospodarczy A. Smith'a, przykuwający czytelnika swą prostotą i żelazną logiką. Ten pogląd wywarł potężny wpływ na doktrynę skarbową wielkiego myśliciela, zawartą w V księdze „Bogactwa narodów”. „Kaźda jednostka powinna korzystać, o ile nie przekroczy praw, z pełnej swobody dążenia do własnego zysku i ze współzawodniczenia z innymi ludźmi. Dzięki temu odpadnie obowiązek państwa roztaczania opieki, którego próby urzeczywistnienia

wywołały wielokrotnie rozczarowanie” 1). Nieufność wobec działalności państwa stanowi podwalinę, na której Smith buduje skarbowość.

Zakres działania państwa, a zatem wydatki publiczne, mają być ograniczone do trzech rzeczy: obrony zewnętrznej, t. j. utrzymania wojska, wykonywania sprawiedliwości, t. j. sądownictwa, wreszcie do robót publicznych i oświaty. Na tem wyczerpują się zadania państwowe. Armja ma służyć tylko do obrony kraju, nie zaś do podboju innych narodów; jest ona, kasą ogniotrwałą, broniącą przed napaścią lub rabunkiem z zewnątrz. Przy opiece prawnej chodzi głównie o zabezpieczenie prawa własności, co staje się niezbędne w miarę wzrostu dobrobytu i powstawania majątków prywatnych. Jak w sądownictwie, tak i w oświacie Smith jest zwolennikiem pokrywania kosztów drogą odpowiednich opłat. Tylko w razie ich niewystarczalności wydatki mają być pokryte z ogólnych dochodów państwa 2). Uwagi o polityce wydatkowań państwa, aczkolwiek umieszczone w V księdze, mają tylko pośredni związek ze skarbowością, której głównym celem jest dostarczanie środków pokrycia.

Dochody państwowe, jak słusznie zauważa A. Smith, płyną z dwóch źródeł: 1) z majątku publicznego i 2) z dochodu społecznego. Wchodzą w rachubę przedewszystkiem domeny. Tutaj nasz autor z całą bezwzględnością występuje przeciw posiadaniu przez państwo własnych obszarów rolnych, a nawet leśnych.

1) A. Smith op. cit. Book V Chap. 2 str. 336 — 337.

2) W szczególności Smith krytykuje charakter wyznaniowy szkół angielskich „gdzie mniej zamują się wyrobieniem dzielnych obywateli, a więcej przygotowaniem do życia zagrobowego”. W szkołach wyższych powinna istnieć wolność akademicka, profesorowie mają być przez studentów wybierani. W przeciwnym razie — istnieje brak wzajemnego zaufania. Smith narzeka na słabe przygotowanie wykładających. „Jeżeli profesor jest przypadkowo człowiekiem rozsądnym, przykro mu jest, gdy mówi na wykładach niedorzeczności” (275). Niepotrzeba przymusu dla pobudzenia studentów do pracy, skoro wykłady stoją na wysokości zadania. Przymus jest uzasadniony tylko dla małych dzieci. Smith krytykuje zwyczaj podróżowania po skończonej szkole, uważając to za stracony czas. Z podróży wraca młody człowiek zarozumiały i zdemoralizowany. Koszty nauki mają być pokryte przez opłaty studentów. Profesor stara się wówczas zająć słuchaczy wykładem; w przeciwnym razie, o ile wykładający pobiera stałą pensję — nie nadwyręża się pracą, na czem cierpią obie strony.

„Jest to ziemia stracona, tak co do wydajności, jak i dla ludności”, a dalej „są to lasy bez drzew i nieuprawne pola”. Gdyby jednak dobra państwowe były oddane prywatnym przedsiębiorcom, znalazłyby się w wysokiej kulturze w przeciągu paru lat „Przychody państwowe z majątku publicznego pozornie nic nie kosztują, pisze Smith w innym miejscu, w istocie jednak wypadają dla ogółu znacznie drożej, niż inne wpływy publiczne”, wskutek wysokich kosztów administracji. Państwo, jako zły administrator, nie może prowadzić z powodzeniem przedsiębiorstw publicznych (wyjątek stanowi tylko poczta), gdyż „trudno znaleźć dwa charaktery bardziej rozbieżne, jak charakter kupca i państwa”. To niedowierzanie względem państwa było reakcją przeciw *ancien régime*, gdy silna a nieudolna jego ingerencja, tysiącne przepisy państwowe, stały się klęską społeczną w większej części krajów europejskich, gdy Smith pisał swą książkę. Nauka jego wywarła ten wpływ praktyczny, że istotnie później państwa zawikłane w długotrwałe i niszczące wojny zaczęły wyzbywać się swych majątków, co miało znów efekt niepożądany, gdyż zmniejszało ich stan posiadania.

Ponieważ A. Smith nie uznaje dochodów prywatno-gospodarczych państwa, przeto podatki stanowią faktycznie najważniejszy sposób opędzania wydatków publicznych. Podatki powinny odpowiadać czterem zasadom, które zyskały prawo obywatelstwa w nauce skarbowości.

1) Obywatele powinni świadczyć na utrzymanie państwa, każdy wedle możliwości, 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 takim sposobem, 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.

Dwie pierwsze zasady mają na względzie sprawiedliwość tak materialną, jak i formalną, dwie ostatnie odnoszą się do

techniki i administracji podatkowej. Smith nie dotyka kwestii źródła podatkowego, a co może się wydać dziwniejsze, pokrywa milczeniem najważniejszą zasadę, że podatek winien być wydajny dla skarbu. Chodzi mu głównie o obronę podatnika przed nadmierną i niesprawiedliwą ingerencją państwa, ale bynajmniej nie o to, aby zapewnić dla skarbu wysokie i wydajne źródła dochodowe. Przypuszczać należy, że pominięcie najważniejszej „fiskalnej zasady“ nie jest bynajmniej dziełem przypadku, ale wynika z ogólnego poglądu Smith'a na niewytwórczą działalność państwa i z dążenia do ograniczenia tejże, z obawy przed wyrządzeniem przez to szkody podatnikowi.

Przechodząc do szczegółowej nauki o podatkach, Smith rozróżnia trzy rodzaje podatków bezpośrednich (gruntowy, od zysków i zarobków) oraz podatki pośrednie—konsumcyjne. Podatek gruntowy winien być oparty na urzędowym spisie gruntów—katastrze. Jego zaletą jest trwałość szacunku. Dzięki wzrostowi renty—podatek jest dla podatnika coraz mniej uciążliwy. Podatek zaś, któryby wzrastał proporcjonalnie do wzrostu renty, byłby o tyle niebezpieczny, że wpływałby tamująco na rozwój techniki rolnej (346). Podatek od domów zbliżony jest co do swej istoty do podatku gruntowego. Podstawą jest również renta. Dochód z kapitału jest to procent; oprócz tego pozostaje zysk przedsiębiorcy. Z dwóch przyczyn zysk z kapitałów jest mniej uzasadnionem źródłem opodatkowania niż dochód z ziemi. Podatek od zysków z kapitałów jest trudny do uchwycenia, gdyż kapitał może być ukryty, a jego wartość — zmienna, trudna do oszacowania. Kapitał jest ruchliwy; opodatkowanie może pobudzić właściciela do wywiezienia go z kraju, na tem zaś ucierpiałoby gospodarstwo społeczne. Dlatego Smith proponuje umiarkowaną stopę. Podatek od zarobków wywołuje podwyższenie płacy, co wpływa w ostatnim rzędzie na drożyznę i odbija się na konsumencie.

Ciekawe są wreszcie uwagi co do podatków konsumcyjnych. Smith rozróżnia artykuły pierwszej potrzeby i artykuły zbytkowne. Ze stanowiska socjalnego pierwsze są szkodliwe, drugie uzasadnione. Podatki zbytkowne odpowiadają trzem zasadom (słuszności, wygodzie i taniości). Natomiast są trudne do wybrania (413). Producent przerzuca podatki konsumcyjne od artykułów pierwszej potrzeby na konsumentów.

W sprawie kredytu publicznego przebija znów brak zaufania do państwa. Adam Smith odnosi się do pożyczek państwowych z niedowierzaniem, gdyż obawia się, że wskutek łatwego sposobu otrzymania pieniędzy w drodze pożyczki, państwo będzie lekko-myślnie je wydawać. Niemniej jednak Smith różni między długami zaciągniętymi przez państwo w czasach pokojowych i podczas wojny. W razie wojny wielkie wydatki zmuszają państwa do szukania nadzwyczajnych źródeł dochodowych; zbyt wysokie podwyższenie podatków może podczas wojny wpłynąć ujemnie na życie gospodarcze, osłabiając majątek społeczny. Poglądy A. Smith'a nabierają szczególniejszego znaczenia w chwili obecnej i dlatego przytaczam dosłownie parę zdań z jego dzieła: „Zaciąganie długów osłabia wszystkie państwa, które wkroczyły na tę drogę... pokrywanie wydatków państwowych przez zaciąganie pożyczek niszczy część istniejącego kapitału. Brak oszczędności w czasach pokoju wywołuje jednak niezbędną konieczność posilkowania się pożyczkami podczas wojny... Znaczne jednorazowe wydatki, wywołane wojną, nie mogą czekać na stopniowy napływ podatków. W takim położeniu przymusowemu państwu nie pozostaje nic innego, jak zaciągnięcie długu. Przez nadmierne podwyższenie podatków rząd mógłby wywołać opór ze strony ludności co do dalszego prowadzenia wojny; państwo nie wie z drugiej strony, jakie podatki mogłyby wystarczyć dla dostatecznego zaopatrzenia skarbu. Łatwość zaciągnięcia pożyczki rozwiązuje to zagadnienie. Z pomocą pożyczek możliwym jest przy nieznacznej podwyższeniu podatków otrzymanie dostatecznych funduszy na prowadzenie wojny w ciągu lat“.

A. Smith zapatruje się na kredyt publiczny jako na zło konieczne, do którego mogą się zwracać państwa tylko w ostateczności, gdy niema innego sposobu wyjścia, mianowicie w razie wojny. W czasach normalnych pożyczka jest niebezpieczną i potępienia godną. Oto zapatrywania wielkiego ekonomisty, które i dziś znajdują pewne uzasadnienie.

Teoria o niewytwórczej działalności państwa nie wytrzymuje krytyki, jako ogólna zasada. Później w literaturze ekonomicznej skarbowej wywołała reakcję w odwrotnym kierunku. Natomiast w odniesieniu do ówczesnych warunków angielskich, a wogóle do państw nie na wysokości zadania jest słuszna i pociągająca. Takie państwo istotnie uczyni najlepiej, skoro ograniczy ingerencję w życie gospodarcze do minimum. Mimo

pewnych usterek, nieodłącznych od każdego dzieła ludzkiego, niewątpliwą zasługę Smith'a stanowi, że on pierwszy usystematyzował naukę skarbowości, że dzięki żywemu sposobowi wykładu i zdrowemu rozsądkowi, cechującemu jego umysłowość, przedstawił doktrynę skarbową w sposób niezmiernie jasny, plastyczny i zajmujący. Szeroki punkt widzenia pozwolił uwzględnić mu najistotniejsze zagadnienia, a zasady podatkowe przeszły do nowoczesnej nauki. Smith może być słusznie poczytywany za właściwego twórcę nauki skarbowości

Pierwsza połowa 19. stulecia jest okresem dalszej rozbudowy poglądów A. Smith'a, co znalazło swój wyraz w angielskiej szkole klasycznej. David Ricardo, J. St. Mill w Anglii, a dalej Say, Bastiat, Garnier we Francji—postępują przeważnie śladami A. Smith'a tak w ekonomji jak i w nauce skarbowości.

Ricardo ¹⁾ trzyma się też zasady, że skarbowość opiera się na gospodarstwie społecznym, jako na swej podwalinie, że dochód prywatny jest ostatecznym źródłem dla przychodów publicznych. „Podatek jest to część wytworu z ziemi i z pracy, pozostawiona do rozporządzenia państwa“. Punktem ciężkości całej doktryny skarbowej Ricarda jest jego nauka o przerzucaniu podatków, związana najściślej z poglądami o rozdziale dochodu społecznego, z teorią o rencie gruntowej, zysku przedsiębiorcy i pracy. O tem będzie mowa we właściwem miejscu.

David Ricardo, aczkolwiek nie tak dobitnie i bezwzględnie jak Smith, mówi też o konsumpcji państwa, wskutek czego podatki spadają na kapitał i ograniczają „zasoby majątkowe przeznaczone do produkcji“. Gdyby nie wydatki państwa, opodatkowana część dochodu zwiększyłaby kapitał, t. j. powstałby nowy kapitał ¹⁾. (*Principles*. 8 Chap.).

Z największą bodaj nieufnością do gospodarki państwowej odnosi się *J. B. Say*, gorący zwolennik teorii A. Smith'a, który nadał jego poglądom klasyczną i zakończoną formę. Każdy wydatek publiczny jest zniszczeniem wartości, stratą bogactwa, gdyby nawet jeden grosz nie wyszedł z granic państwa ²⁾. Wy-

¹⁾ David Ricardo (1778—1833). *On the Principles of Political Economy and Taxation*. London 1817. Wchodzą w rachubę rozdziały: 8—10 i 12—18.

²⁾ Jean Baptiste Say. *Traité d'économie politique* (6-e édition Bruxelles 1827) Tom III, str. 42.

datek państwowy jest *malum necessarium*, i winien być w imię dobra ogółu najmniejszy. Przy takim zapatrywaniu na niewytwórczy charakter wydatków, Say jest też bardzo ostrożny w dziedzinie podatkowej. „Le meilleur de tous les plans des finances est de dépenser peu, et le meilleur de tous les impôts est le plus petit“. (L. III. chap. IX, str. 26). Podatki winny być zatem najniższe, bo posunięte zbyt daleko, wywołują zawsze ten niepożądany skutek, że ujmują podatnikowi bogactwa, a nie wzbogacają w tym samym stosunku państwo. Pochodzi to, zdaniem Say'a stąd, że przez nadmierne podatki wstrzymaną zostaje produkcja i konsumpcja, kraj ubożeje, na czem najgorzej wychodzi samo państwo, uprawiające krótkowzroczną politykę fiskalną.

Przytoczonych słów wystarczy dla nabrania pojęcia, że Say nie tylko naśladuje teorię Smith'a, ale w przesadny sposób podkreśla jego przewodnie zasady i dochodzi prawie do absurdalnych wniosków co się tyczy działalności państwa i polityki podatkowej.

§ 11. Nowsze doktryny skarbowe (zwłaszcza teoria państwowo-wytwórcza i socjalno-polityczna).

Nowy okres rozwoju nauki skarbowości zaczyna się w przybliżeniu od drugiej połowy 19. wieku. Na jej postęp wywarły wpływ warunki miejsca i czasu. Przedewszystkiem coraz obszerniejsze zadania państwowe i komunalne, jako wynik industrializacji Zachodniej Europy z jednej, wojen i stanu zbrojnego pokoju z drugiej strony. W związku z rozwojem przemysłu poczęły powstawać wielkie miasta, a równocześnie komplikowała się i rozrastała ich administracja. Postępy techniki, higieny i oświaty wywoływały wzrost budżetów państwowych i samorządnych. Kwestja socjalna znajduje też silny oddźwięk w polityce skarbowej. Obok czynników twórczych, na kształtowanie się finansów publicznych większy jeszcze bodaj wpływ wywierają niszczące wojny i stan zbrojnego pokoju. Począwszy od drugiej połowy 19. wieku zewnętrzne warunki oddziaływały potężnie na rozwój i usamodzielnienie nauki skarbowości.

Teoria skarbowości zostaje rozszerzona i uzupełniona. W tym względzie niewątpliwe usługi oddają niemieccy uczeni, którzy bodaj najdokładniej zajmują się dalszą rozbudową naszej

nauki. Zagadnienia skarbowe są przez nich rozpatrywane na szerokim podłożu ogólnej nauki o państwie, wychodzą oni z założenia, że skarbowość może być pojęta tylko w związku z ogólnymi zasadami życia państwowego. W ten sposób doznaje zasadniczej zmiany dawny kierunek kameralny, zakreślający ciasne ramki i utożsamiający gospodarstwo państwa z gospodarstwem prywatnym. Stanowi to zarazem reakcję przeciw doktrynie klasycznej, rozpatrującej problemy skarbowe w ramach ekonomii społecznej. Państwo jest, w mniemaniu uczonych niemieckich, ważnym niezmiernie czynnikiem postępu, jego zadania gospodarcze są bardzo wszechstronne. Działalność państwa jest wytwórcza—oto najogólniejsza przesłanka nowszych badań skarbowych, zwłaszcza w Niemczech. Już *Fryderyk List* w „narodowym systemie ekonomii politycznej” (1842) poświęca cały rozdział (12) „teorii sił wytwórczych” (*Theorie der produktiven Kräfte*), gdzie broni tezy o wytwórczości państwa. Wydatek na oświatę, sądownictwo, obronę zewnętrzną jest wytwórczy w tem znaczeniu, że tworzy bogactwa potencjalne, a *Carl Dietzel* dochodzi nawet do ostatecznej koncepcji państwa jako największego niematerialnego kapitału narodowego (*Als grösstes Immaterialcapital einer Nation erscheint der Staat*¹⁾). Świetny erudyta *W. Roscher*²⁾ zajmuje się najwięcej historją skarbowości; uznaje też wytwórczy charakter działalności państwa.

Epokowym dziełem jest „*Finanzwissenschaft*” *A. Wagnera*, w czterech tomach. Podręcznik ten, aczkolwiek formalnie związany z ekonomją społeczną (*Grundlegung der politischen Oekonomie*), faktycznie jednak przedstawia zakończony i wyczerpujący system nauki skarbowości, ujętej w sposób teoretyczny, na szerokim podłożu poglądów autora o istocie i zadaniach państwa³⁾. Jedną z tez *Wagnera* dotyczy wytwórczego charakteru działalności państwa. Jest ono producentem, a jego działalność polega na tem, że odejmuje jednostkom część ich docho-

1) *Carl Dietzel*. Die Volkswirtschaft im Verhältniss zu Gesetz und Staat 1864.

2) *Wilhelm Roscher*--*Finanzwissenschaft*.

3) *Adolf Wagner*, *Finanzwissenschaft*. Lehr—und Handbuch der politischen Oekonomie, 4 Hauptabteilung, *Finanzwissenschaft*. 4 Bände. 1877, 1899—1901. Oprócz tego *Schönberg's Handbuch der politischen Oekonomie*. Obok tego szereg monografji treści skarbowej.

du względnie dóbr (podatek), aby stworzyć inne dobra, które następnie zwraca im w zmienionej formie (przeważnie w usługach publicznych). Tę myśl Wagner podkreśla kilkakrotnie. „Gospodarka skarbowa zaopatruje się w dobra materialne, przy pomocy których państwo tworzy przeważnie dobra niematerialne (jak urzędnicy publiczni i usługi)“¹⁾. W innym miejscu czytamy: „Za pomocą podatków państwo odbiera prywatnym gospodarstwu to, co im następnie zwraca w świadczeniach państwowych, t. j. w dobrach o zmienionej formie“ (tamże). Co do produktywnego charakteru świadczeń publicznych Wagner nie ma żadnych wątpliwości. Państwo, przeistaczając dobra materialne przeważnie w niematerialne, odbierając od jednostek część ich dochodu, aby im zwrócić następnie w zmienionej formie, występuje faktycznie w roli wielkiego producenta, albo pośrednika. W ten sposób Wagner wraca poniekąd do dawnej teorii wymiany, z tą atoli różnicą, że w życiu państwowym nie obowiązuje indywidualna odpłatność, że państwo nie jest obowiązane i nie może przeprowadzić rozrachunku z poszczególnym obywatelem, że słowem—niema wymiany indywidualnej, ale istnieje ogólna odpłatność „generelle Entgeltlichkeit“. Wzajemną wymianę indywidualną (do ut facias) Wagner stawia ogólną zasadę sprawiedliwości (Princip der Gerechtigkeit). W ten sposób wykracza poza zjawiska gospodarcze i przenosi się w dziedzinę etyki. Bieg myśli Wagnera wywołany w niejednym punkcie przecenieniem siły i zdolności państwa co do działalności gospodarczej, wydaje mi się w ogólnych zarysach słuszny i logiczny.

Z tezą o wytwórczym charakterze działalności państwa, tudzież o ogólnej odpłatności, wiąże się teoria socjalno-polityczna, stanowiąca najistotniejsze znamię poglądów skarbowych A. Wagnera, która występuje najdobitniej w jego teorii podatkowej. W ogólnej nauce o podatkach będzie o tem dokładniej mowa; tutaj tylko krótka uwaga dla uzupełnienia. Celem skarbowości, a w szczególności podatków, zdaniem Wagnera, jest nie tylko dostarczanie państwu wydajnych dochodów, ale zarazem ingerowanie w życie gospodarcze gwoi przeprowadzenia równiej-

¹⁾ Finanzwissenschaft I § 9, „Die Finanzwirtschaft beschafft Sachgüter, mit welchen der Staat vornehmlich immaterielle Güter (öffentliche Einrichtungen, Dienstleistungen) herstellt“.

szego rozdziału dochodu społecznego. Państwo bynajmniej nie jest obowiązane zwrócić jednostce to, co od niej wzięło, ale zwraca całemu społeczeństwu świadczenia w postaci urządzeń użyteczności publicznej, z których mogą korzystać wszyscy.

Wybitnem dziełem w historii skarbowości jest *Finanzwissenschaft Lorenza von Steina*¹⁾. Aczkolwiek wiekiem nieco starszy od Wagnera, L. v. Stein posuwa się w swych konkluzjach dalej od Wagnera. Podstawą teorii skarbowej Steina jest śmiałość i raczej wyczute, niż wyrozumowane twierdzenie o reproduktywności gospodarki publicznej. Państwo, dzięki swej działalności, nie tylko odtwarza, ściągnięte od ludności dochody, ale ponadto zwraca ludności pewną nadwyżkę po skończonym procesie produkcji, tworząc nowy kapitał. Są tu dwa momenty: 1) pokrycie własnych kosztów, 2) stworzenie nadwyżki, czyli nowej wartości. Stein zapatruje się na gospodarkę państwa podobnie jak na wielkie przedsiębiorstwo, które musi pokryć conajmniej koszty, bo w przeciwnym razie gospodarowałoby ze stratą. Koszty produkcji państwa to nic innego, jak wartość dóbr dostarczanych państwu przez mieszkańców, które muszą się równać conajmniej wartości dóbr i usług zwracanych następnie obywatelom przez państwo²⁾.

Państwo atoli nie tylko zwraca to, co wzięło od obywateli, lecz dzięki swej działalności zwiększa majątek społeczny. Tutaj występuje drugi moment teorii Steina: „Siła podatkowa, pisze autor, tworzy podatek, podatek—administrację, a administracja—zwiększoną siłę podatkową“ (str. 399). A w innem miejscu: „Wydatki publiczne popierają prywatny kapitał, dochód i gospodarstwo społeczne, a dzięki temu zwiększają się źródła własnych dochodów państwa... Reproduktywność wydatków wpływa na rozwój gospodarstwa społecznego i t. d.“. W umyśle Steina zarysowuje się śruba bez końca, długi proces produkcji, który

1) Lorenz von Stein (1815—1820) *Lehrbuch der Finanzwissenschaft* 1860, V wydanie (4 tomy) 1885—1886.

2) Stein pisze (str. 16) „In der That sind alle Zahlungen an den Staat wirtschaftlich nichts anderes als ein integrierender Teil der Gesteungskosten jeder wirtschaftlichen Erzeugung. Ist dem so, so muss auch der Wert dessen, was der Staat für jene Einnahme leistet, also der wirtschaftliche Wert seiner Verwaltung, für die gesammte Produktion des Volkes mindestens gleich sein dem Betrage seiner Einnahmen“.

bierze początek z gospodarstwa prywatnego, przechodzi następnie do państwa i przyjmując postać wydatków publicznych, wraca znów z nadwyżką do społeczeństwa; dzięki temu gospodarstwo społeczne zyskuje na mocy, siła podatkowa wzrasta, proces się powtarza już wzmocniony i t. d. bez końca. Na tem właśnie polega koncepcja o reproduktywności działalności publicznej. Wstrzymuję się narazie z ostateczną oceną teorii reproduktywności wydatków państwowych, co zostanie dokonane w ogólnej nauce o podatkach. Zauważyć wszakże należy, że Stein znajduje się na właściwej drodze. Zadanie państwa jest proste, bo polega na pokryciu potrzeb zbiorowych, których jednostka nie może zaspokoić, albo też zaspokoiłaby gorzej niż państwo. Tego Stein wyraźnie nie podkreśla, aczkolwiek powyższa teza wynika z toku jego rozumowania.

Gdyby chodziło o zwięzłe scharakteryzowanie dwóch zasadniczych kierunków o działalności państwa, co stanowi podwalinę zagadnienia skarbowego, dałoby się powiedzieć, że teoria A. Smith'a, zapatrująca się na działalność państwa, jako na *malum necessarium*, które wysysa środki i dochody prywatnych gospodarstw, aczkolwiek pesymistyczna, liczy się z każdoczesnemi stosunkami i zyskuje na mocy przy słabo rozwiniętym organizmie państwowym. Wówczas będzie z korzyścią dla wszystkich, skoro państwo ograniczy jaknajbardziej zakres działania, a nie będzie narażało swej powagi i interesów ludności przez nadmierną i nieudolną ingerencję w życie gospodarcze prywatnych jednostek.

Pogląd szkoły historycznej w Niemczech, a zwłaszcza teoria Wagnera i Steina, przedstawia co być powinno, ale niestety co zwykle nie jest. W szczególności pomysł Steina uważany być może za intuicyjne wniknięcie w wysokie posłannictwo państwa. W zupełnem zaufaniu do zwierzchniej władzy, pisarz ten teoretycznie ujmuje najtrafniej i najgłębiej istotę zadań publicznych. Tylko państwo w koncepcji Steina jest rzeczywiście tą wielką i rodzącą fikcją, powstałą jako konieczność, bez której życie społeczne byłoby trudne, i prawie niemożliwe.

Dla pełności obrazu doktryn skarbowych, wyliczę najważniejsze zdobycze na tem polu w obcych państwach, nie wchodząc już o ile możności w merytoryczną ich ocenę ¹⁾. Z now-

1) O polskich pisarzach — w następnym rozdziale.

szych względnie najnowszych dzieł skarbowych zeszłują na uwzględnienie.

W Niemczech. *Gustav Cohn* — System der Finanzwissenschaft 1889. Jest to opracowanie przeważnie teoretyczne i historyczne; strona prawno-porównawcza — słabiej uwzględniona. Dla celów studjum akademickiego nadaje się ze wszech miar *v. Eheberg* — Finanzwissenschaft, które doczekało się w r. 1915 trzynastego wydania. Przejrzysty i treściwy układ materiału stanowi największą zaletę tej książki. *W. Lotz* wydaje w roku 1917 obszerną pracę — Finanzwissenschaft, gdzie strona historyczna skarbowości, jak również niezmiernie bogato cytowana literatura zasługują zwłaszcza na uznanie. Z innych autorów niemieckich wchodzi w rachubę: *Max v. Heckel*, jeden z wybitniejszych znawców skarbowości, umysł jasny i twórczy, a dalej *K. v. Tyszka*, którego nauka skarbowości wydana w roku 1920 uwzględnia najnowsze zmiany w prawie skarbowem państw w związku z wojną. Ta sama uwaga dotyczy podręcznika *Conrada*, uzupełnionego w r. 1919 przez *Köppego*. Niewątpliwe zasługi na polu skarbowości położyli reprezentanci szkoły historycznej, jak *Roscher*, *Hildebrand* i *Knies*.

Ze zbiorowych wydawnictw zasługuje na specjalną uwagę *Handbuch der politischen Oekonomie* pod redakcją *Schönberga* (Tom III), *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* pod redakcją *Conrada* (obecnie wychodzi III wydanie). *Finanz-Archiv* pod redakcją *Schanza*, tegoż *Finanz-und Volkswirtschaftliche Zeitfragen*.

Francja. Na pierwszym miejscu postawić należy obszerne, dwutomowe dzieło *Paul Leroy-Beaulieu* — *Traité de la science des finances* (7-me wyd. 1901 r.), które mimo pewnych jednostronności zaliczyć można do najwybitniejszych zdobyczy naukowych w dziedzinie skarbowości. Drugie miejsce zajmuje dawniejsza rzecz *Garnier* — *Traité des finances* (Paris 1864, 4. éd. 1883). Wreszcie wchodzi w rachubę najnowsze podręczniki, jak *Gaston Jèze* — *Eléments de la science des finances et de la législation financière* (1896; 2 ed. 1901) i *Edgar Allix* — *Traité élémentaire de science des finances et de la législation financière française* (3 ed. 1912). Świetne prace monograficzne z dziedziny skarbowości wydaje *René Stourm*, „Le budget”, tudzież „Histoire des finances de la Révolution”. Ze zbiorowych wydawnictw zasługuje zwłaszcza na

uwzględnienie *Léon Say* „Dictionnaire des finances” (1882—1894 w 2 tomach).

Anglja i Ameryka. W języku angielskim brak większych podręczników skarbowości. Tak w Anglii, jak i w Ameryce nauka skarbowości stanowi zwykle część składową ekonomii społecznej. Jako systematyczne wykłady zasługują na uwagę tylko *Patterson*—*The Science of Finance* (1868) tudzież *Bastable*—*Public Finance* 2 ed. 1895. Najwybitniejszym pisarzem skarbowcem w Ameryce jest *Seligman*, którego prace z zakresu teorii podatku stanowią ozdobę literatury, a mianowicie *Essays in Taxation*, London 1895; *The Shifting and Incidence of Taxation*. Baltimore 1892 i w. i. Wśród pisarzy innych narodowości znamienne usługi oddali nauce skarbowości *włosi*; do najgłośniejszych należą. *Cossa*—*Primi elementi di scienza delle finanze*. Milano 8. ed. 1901, oraz *G. Ricca-Salerno* — *Manuale di scienza delle finanze* 1888. Z najnowszych autorów wybitne stanowisko zajmuje *Francesco Nitti* *Scienza delle finanze*, (przekład rosyjski Szrejdera z r. 1904). Z rosyjskich autorów zasługują na podkreślenie *Janżuł*, *Lwow* i *Lebiediew* (Finansoweje prawo).

R O Z D Z I A Ł II.

Doktryny skarbowe w Polsce.

§ 12. Rzeczpospolita szlachecka. (Wiek XVI i XVII).

Przy zobrazowaniu myśli skarbowej w Polsce trzymać się będziemy tych samych wskazań metodologicznych, co i w rozdziale poprzednim. Nie chodzi o wyliczenie nazwisk, często mało mówiących, ale o wydobyte na jaw poglądów skarbowych pisarzy najwybitniejszych, którzy niekiedy zabłądli, aby nie pozosta-

wić sobie równych, innym znów razem nadali kierunek myśli naukowej. Uważamy, że wydobycie z pyłu zapomnienia przejawów polskiej myśli skarbowej jest obowiązkiem nie tylko narodowym, lecz także i naukowym, bowiem mieliśmy w Polsce wybitnych myślicieli, o których zwykle mało wiemy, a całkiem są nieznani dla cudzoziemców. Aż do 19-go wieku nie posiadamy żadnego systematycznego wykładu skarbowości, niemniej jednak w powodzi pism polityczno-prawnych, kwestje skarbowe są gęsto rozsiane. Stanowią przeważnie wierne odbicie panujących stosunków, a jednocześnie zawierają ich surową ocenę. Wskutek tego są tem ciekawsze, bo pozwalają pośrednio odtworzyć ustrój skarbowy Polski, jego niedomagania i braki.

Jedną uwagą ogólną należy poprzedzić systematyczny rozbiór doktryn skarbowych w Polsce. Nasi niezrównani pisarze polityczni mieli dużo zrozumienia dla potrzeb państwa, więcej intuicyjnie niż rozumowo wyczuwali jego wysoką misję kulturalną i do tej idei przewodniej starali się nagiąć proponowane reformy skarbowe. Zachodzi atoli rażąca sprzeczność pomiędzy pomysłami teoretycznymi i proponowanymi reformami, a ponurą rzeczywistością. O ile pisarze polityczni zdawali sobie jasno sprawę ze związku organicznego, istniejącego pomiędzy potrzebami państwa a całym społeczeństwem, o tyle uchwały sejmowe zdają się temu wyraźnie przeczyć. Dla poparcia tej tezy wystarczy zapoznać się z jednej strony z naszą ideą ekonomiczno-polityczną, a z drugiej strony dokładnie przeczytać *Volumina legum*, gdzie niezrozumienie potrzeb gospodarczo-skarbowych przebija na każdym kroku, wywołane zapatrywaniem się na najżywotniejsze interesy państwa z ciasnego, stanowego punktu widzenia szlachty.

Skarbowość w Polsce zaczyna się rozwijać w wieku XVI, w tym okresie znajduje się jeszcze w stanie formowania się. Dochody stałe z dóbr królewskich i regaljów, będące podstawą skarbowości, wpływały nieregularnie i w niedostatecznej mierze. Podatki posiadają jeszcze charakter dochodów niestałych, uchwalanych od jednego sejmku do drugiego, na podstawie uniwersałów poborowych.

Ważna reforma skarbowa zostaje w tym okresie dokonana. Mianowicie w końcu XVI wieku przeprowadzono ostatecznie rozdział skarbu na dwie części. Przekazano pewne dochody na rzecz króla, inne na rzecz państwa. Dokonał tego rozdziału sejm z r. 1590. Powstają dwa skarby—skarby królewski lub nadworny

i skarb pospolity. Każdy z tych skarbów ma oddzielny zarząd, oddzielne dochody, oddzielne wydatki; — królewskim zarządzał podskarbi nadworny, pospolitym — podskarbi koronny. Rachunkowość obu skarbów: księgi, sprawozdania, kontrola też są zupełnie różne. Obok skarbu pospolitego koronnego istniał skarb rawski. W Rawie utworzono skarb, który służył specjalnie na obronę potoczną, był to więc skarb wojenny. Pawiński widzi w nim zawiązek skarbu pospolitego, odpowiadającego potrzebom obrony wojennej. Na skarb rawski przeznaczona była kwarta, stały dochód państwa.

Budżety Polski były w XVI i XVII wieku niskie, w stosunku do innych państw europejskich. Dochody skarbu nadwornego dosięgały za Stefana Batorego 180.000 złp. Skarb rawski miał z kwarty rocznie około 100.000 złp. Łanowe i czopowe dawały rocznie 500.000 złp. Inne podatki—100.000 złp. ¹⁾ Razem z kwartą miał skarb pospolity 700.000 złp. dochodu.

Zasadniczym rysem systemu podatkowego w Polsce do roku 1717 jest brak podatków stałych. Ma to swe źródło jeszcze w przywileju Koszyckim z r. 1374, który zapewnił szlachcie wolność od wszelkich podatków, wynoszących więcej niż 2 grosze z łanu.

Pierwotnie brak podatków nie daje się tak bardzo we znaki, gdyż król posiada rozległe, nierozdarowane jeszcze dobra ziemskie, z których czerpie znaczne dochody i obraca przy wspólnym skarbie z Rzeczpospolitą na jej potrzeby. Później jednak, w miarę kurczenia się dóbr królewskich i państwowych, a wzrastających z drugiej strony wydatków, wskutek wojen i mocarstwowej polityki Jagiellonów i Wazów, powstaje potrzeba zasilenia skarbu (już teraz Rzeczypospolitej), obfitemi środkami. W tym celu panujący uciekać się muszą do uchwały obywateli, którzy sami sobie na sejmach i sejmikach nakładają podatki.

W ten sposób powstają pobory — obfite i główne źródło zasilenia skarbu Rzeczypospolitej; pierwszy pobór uchwalony został w r. 1404, poczem idą one nieprzerwanym ciągiem od połowy wieku XV, przez wiek XVI i w wieku XVII do r. 1629. Od

¹⁾ Głabiński, Wykład ekonomiki, str. 70. por. Gargas Poglądy ekonomiczne w Polsce w XVII wieku str. 231. Strasburger Poglądy ekonomiczne w Polsce w XV i XVI wieku. 1918.

tej chwili ulubionym podatkiem na jakiś czas staje się podymne, jednak pobór zupełnie nie znika, bo za Jana Kazimierza bardzo często i w dużych kwotach występuje.

Pobór klasyczny (do roku 1629) jest podatkiem szerokim, obejmującym różne warstwy ludności i będący kompleksem podatków. Składa się on:

1) Z podatku łanowego (*contributio agraria*), pobieranego od posiadaczy ziemskich, zależnie od ilości łanów. Pozornie dotyka on wszystkich rolników, faktycznie obciąża tylko klasy nieuprzywilejowane, gdyż łany dworskie wolne są od podatku. Podatek ten, obciążający tylko włóki kmiecie i drobnoszlacheckie, opiera się na opłacie stałej sumy pieniężnej według ilości posiadanych łanów. Przyjęto tu pewną stałą jednostkę, odpowiadającą jednemu poborowi (t. zw. *sympła*, od końca wieku XVI — 30 groszy z łanu) i stosownie do okoliczności uchwalano jeden, dwa, trzy, kilkanaście czy kilkadziesiąt poborów, mnożąc przez odpowiednią liczbę ową stałą podstawową jednostkę poborową. W ten sposób mechanizm poboru mógł być dostosowany do potrzeb chwili. Łanowe przynosi najwyższe dochody. Kmieć, zagrodnik i drobny szlachcic, razem, więcej dawali na rzecz publiczną, niż miasta, rękodziela i przemysł miejski.

2) Szos. Jest to podatek od nieruchomości miejskich, przytem mechanizm jest tu podobny do łanowego, sejm uchwała jeden, dwa i t. d. szosy; sumę otrzymuje się przez pomnożenie zasadniczego szosu (jednostki). Nieruchomości dzielą się na kategorie, zależnie od położenia ich w mieście. Z szosem łączy się podatek od rzemiosł i kupców. Traktowany jest kazuistycznie, uniwersał podaje szereg osób i zawodów, do każdego inną stosując opłatę.

3) Czopowe — podatek ten, zwany częstokroć akcyzą, wybierany bywa w zależności od ilości wyprodukowanego trunku, od dwóch kategorii osób; od osoby pędzącej trunki i od szynkującego (sam pobór dokonywa się zresztą u szynkującego). Co się tyczy trunków importowanych, to płacą one czopowe zależnie od ilości i gatunku. Uniwersały rozstrzygają rzecz tę kazuistycznie. Osobną grupę importowanych trunków tworzą wina węgierskie i wschodnie (małmazja) — te muszą iść na pewne określone miejsca składu, gdzie ściągana jest od nich opłata specjalna, zwana składnem winnem. Pierwotnie było czopowe podatkiem powszechnym, później uznano, że osoby stanu

szlacheckiego są odeń wolne, o ile chodzi o trunek na własne potrzeby pędzony lub z za granicy sprowadzany.

4) Pobór wodny — pobierany bywał od statków, płynących do Gdańska ze zbożem lub towarami leśnymi. Miejszem poboru jest komora pod Gdańskiem. Od poboru wodnego wolne są osoby stanu szlacheckiego.

5) Poglówne żydowskie — płacą je wszyscy żydzi na znak stanowiska swego, jak obcych w kraju. Pobór ustanowiono, albo jako takse od głowy, którą starsi żydowscy zbierają i płacą, albo jako sumę ryczałtową, przez tychże starszych uiścić się mającą. Początkowo w XVI w. był to podatek kwotowy po złotemu od głowy, w r. 1581 wprowadzono kontyngens 15.000 złp., który żydzi winni byli składać rocznie w Warszawie na ręce podskarbiego. Na sejmie w roku 1588 podwyższono kontrybucję żydowską do 20.000 złp., a na sejmie w r. 1687 podwyższono kontyngent do 105.000 złp. Była to zatem znaczna kontrybucja, ponoszona przez ludność żydowską.

6) Wreszcie w uniwersale poborowym spotykamy i inne podatki, jak opłaty od wywożonych za granicę wołów oraz cła, które przy rozdziale skarbu w części zostawiano państwu. Pobierane były tylko od kupców przy wywozie i przywozie.

Cały ten kompleks podatków, będący główną podstawą finansową państwa, nosi cechę perjodyczności. Podatek nie jest stałym, rokrocznie przewidzianym i pobieranym dochodem, ale doraźnie przez sejm uchwalonym na jeden rok tylko. Wprawdzie sejmy, przynajmniej co lat dwa zbierające się (ordynaryjne), prawie zawsze uniwersał poborowy uchwalaly, zdarzaly się jednak wypadki odmowy uchwalenia kredytów, stąd niepewność w finansach państwa i wahania w wydatkach.

Po roku 1629 występuje, jako podstawowy podatek, podymne. Zastępuje on pobór, a ma nad nim tę wyższość, że kontrola dymów łatwiejsza jest od kontroli włók i że skutek niezszczeń krajowych kurczy się ilość uprawnych łąnów.

Obok tych podatków perjodycznych toruje sobie powoli drogę idea podatku stałego, corocznego. Jest nim przedewszystkiem kwarta, podatek od dzierżawców i starostów dóbr królewskich, wynoszący $\frac{1}{5}$ dochodu z ich dóbr. Podatek ten powstał na sejmie piotrkowskim w r. 1562/3, za Zygmunta Augusta, „dla postanowienia i opatrzenia skarbu pospolitego Rzeczypospolitej, na co i ta czwarta część przez nas jest oddana”. Mimo na-

zwy „kwarta”, podatek ten pobierany był w wysokości piątej części rocznego dochodu dzierżawcy. Podatek to o przeznaczeniu specjalnem, mianowicie na obronę kraju, przedewszystkiem kresów ukraińskich.

Wszystkie te dochody rokrocznie wpływają do skarbu. Zapisuje też skarb na swe dobro i rozmaite dochody nadzwyczajne, jak opłaty od nobilitacji (znaczne sumy), pożyczki, dary itp.

Głównym i jedynym prawie w owym czasie wydatkiem są wydatki na wojsko i wojny. Pozycje rozchodowe rachunków podają długim szeregiem chorągwie usarskie, kozackie, ratajskie, dragońskie, piechotę polską i cudzoziemską i koszty ich utrzymania. Z innych pozycji wydatków spotykamy utrzymanie posłów cudzoziemskich w Polsce, pierwotnie, do końca mniej więcej XVI wieku, wchodzi tu w grę dość poważne sumy na podarki dla posłów tureckich, tatarskich i moskiewskich; dalej koszty misji i legacji polskich za granicą, pewne, nieliczne pensje ze skarbu, wreszcie tak zwane „różne wydatki”, może najciekawsze, bo zawierające często interesujące, aczkolwiek drobne pozycje — jak koszt drukowania konstytucji sejmowych, koszt rozsyłania uniwersałów i konstytucji do sejmików i grodów i t. p. Brak innych wydatków jest zrozumiałą i objaśnia się budową i ustrojem Rzeczypospolitej Polskiej: oświata stanowiła atrybucję duchowieństwa, administracja cywilna sprawowana była przez organy miejscowe ziemskie i jeżeli urzędnicy otrzymywali jakieś wynagrodzenie, to działo się to nie w formie pensji, lecz w naturze lub w ziemi. Wydatki komunikacyjne i na cele kulturalne również nie obciążały skarbu państwa, nie mówiąc już o polityce społecznej.

Organizacja skarbowa jest nader prosta—na czele stoi podskarbi koronny, który dysponuje funduszami. Czasami jednak dodawani mu są specjali, wybrani na sejmie szafarze, np. w roku 1589, 1591, 1595, 1618. Czasami wypłata wojsku (skonfederowanemu) odbywa się na specjalnej komisji, jak np. we Lwowie po wojnach szwedzkich. Pierwotnie, pewną kategorią funduszków dysponuje pisarz polny. Podatki ściągają poborcy, są oni wybierani razem z uchwaleniem uniwersału poborowego na sejmie lub później na sejmikach.

Co się tyczy podatków stałych, to pobierają je specjali zarządcy lub też dzierżawcy podatkowi. Puszczanie podatku w dzierżawę tyczy się zresztą również i poborów, choć w tym

ostatnim wypadku rzadziej występuje. Jeden i ten sam podatek częstokroć w jednym roku idzie arendą, w następnym administracją i odwrotnie. Poborczy za czynności owe są wynagradzani procentowo do wybranych podatków. Sumy, uzyskane z podatków, przelewane są do skarbu. Płatnicy oporni podawani byli przez poborców do grodu, który przeprowadzał egzekucję i rachował się ze skarbem ze ściągniętych tą drogą pieniędzy.

Najpiękniejszą kartą w skarbowości polskiej niewątpliwie jest organizacja kontroli. Kontrola ta przybiera dwojaką formę. A więc przedewszystkiem sejmowa. Na każdym sejmie składa podskarbi rachunek z poprzedniego okresu finansowego, t. j. od przeszłego sejmu. Rachunek ten, zwany „czynieniem liczby” ujęty jest w formę piśmienną i podaje w pierwszej części szczegółowo dochody państwowe (percepta), w drugiej — wydatki (dystrybuta), a na końcu bilansuje obie pozycje. Do „wysłuchania liczby” sejm wybiera deputację z Senatu i Koła Rycerskiego, która po sprawdzeniu rachunków zaświadcza ich stan swemi podpisami, poczem udzielony zostaje t. zw. „kwit—absolucja podskarbiemu”.

Przepis o obowiązkowym „czynieniu liczby” na każdym sejmie oparty jest na konstytucji z r. 1562/3, aczkolwiek rachunki sejmowe musiały być już w użyciu i wcześniej, jak o tem świadczą zachowane książki. Djarjusze sejmowe odbijają w sobie również ten obowiązek podskarbiego, czy to w formie odpowiednich instrukcji poselskich, czy w zaprotokółowaniu faktu „czynienia liczby”.

Drugą formą kontroli skarbowej jest Trybunał Radomski. Powołała go do życia konstytucja z r. 1613, a zebrał się on po raz pierwszy w roku 1614. Zadaniem jest jego obrachunek z poszczególnymi poborcami o zaległości podatkowe oraz ze starostami z powodu niezapłacenia kwarty. Trybunał Radomski składa się z deputatów, wybranych przez sejm i sejmiki, i w formach urzędowania swego wzoruje się na zwykłych trybunałach sądowych: Lubelskim i Piotrkowskim ¹⁾.

1) Najważniejsze uchwały sejmowe, dotyczące skarbowości:

1. Konstytucja z r. 1504 o obowiązkach podskarbiego koronnego i podskarbiego nadwornego;
2. Konstytucja z r. 1507 o wydatkach na cele państwowe (de publicis pecuniis dispensandis et conservandis);

W związku z powstawaniem instytucji skarbowych rozwijają się odnośnie poglądy, które znajdujemy w traktatach pisarzy politycznych.

Literatura skarbowa w Polsce zaczyna się od *Andrzeja Frycza Modrzewskiego*, który w r. 1551 wydaje dzieło: „De republica emendanda”¹⁾. Modrzewski wiąże kwestję skarbową z projektem wystawienia stałego wojska.

Jak je utrzymać? W tem miejscu Modrzewski porusza ważne zagadnienie ze skarbowości, „a ponieważ wszystka moc wojny należy w pieniądzech, przeto powiem nieco, jako ich dostawać” (287). Podaje projekt reformy skarbu polskiego, wzorując się na Janie Łaskim. Funduszem zakładowym skarbu są: 1) połowa rocznego dochodu, którą każdy właściciel raz w życiu złożyć powinien. Ten podatek składa szlachta osiadła i duchowni, którzy mają beneficja. Drugim źródłem dochodu ma być dwudziesta część rocznego dochodu, płacona co roku przez wszystkich, t. j. szlachtę, duchownych i mieszczan, za wyjątkiem kmieci. Trzecim źródłem—mają być grzywny pieniężne (292).

Zajął się Modrzewski nie tylko samem zaprojektowaniem nowego podatku, ale nawet i formą jego poboru. Proponuje mianowicie dla podatku od szlachty i duchowieństwa system deklaracyjny: niechby płatnicy sami „pod sumieniem szacowali w rejestr pospolity to dali“, a jako sankcję „prawoniechby ustanowiono, iż na kogoby fałszywe oszacowanie przywiedziono, aby go za krzywoprzysięcę miano“. Co się zaś tyczy poboru podatku dochodowego od mieszczan to „lepiej, aby to było poruczone urzędowi miejskiemu, który, mając przed oczyma majątność i rzemiosła mieszczanów swoich łącno wiedzieć może, jak wiele na Rzeczpospolitą dawać mają“.

Frycz Modrzewski żądał zaprowadzenia podatku dochodowego, wyłączenia żeń warstw niezamożnych, oparcia go na sy-

3. Konstytucja z r. 1562/3 o ustanowieniu stałego podatku pod nazwą kwarty, na potrzeby Rzeczypospolitej;

4. Konstytucja z r. 1590, ustanawiająca ostateczny podział dochodów pomiędzy skarbem królewskim a skarbem Rzeczypospolitej (Rationes stolu Króla Jego Miłości).

¹⁾ Andreae Fricii Modrevii. Commentariorum de Republica emendanda libri quinque etc. Cracovia. 1515. por. Strasburger Poglądy ekonomiczne w Polsce w XV i XVI w. i tam cytowana literatura.

stemie deklaracyjnym popartym przysięgą, wreszcie, żądał pewnego stopniowania w opodatkowaniu warstw najzamożniejszych (szlachty i duchowieństwa), za pomocą jednorazowego specjalnego podatku. Znajdujemy tu program podatku dochodowego.

Skarb w ten sposób zebrany miałby być złożony na zamku Krakowskim „bo jest mocny i ludny“ (296) lub w kościele w Piotrkowie „około którego ludzi jest więcej“. Skarb ma mieć trzech stróżów, z których jednego wybiera Wielkopolska, drugiego—Małopolska, trzeciego—król. Ci biorą pieniądze od poborców za kwitami i składać winni rachunki na sejmie (297)

Wielki będzie pożytek ze skarbu państwowego ¹⁾. Modrzewski wylicza cztery korzyści. Pierwsza korzyść jest natury wojskowej: skarb „byłby jako jedna cięciwa wojny na każdego nieprzyjaciela“.

Modrzewski jest przezorny. Należy o wydatkach wojennych pomyśleć zawczasu, „bo trudno dostać pieniędzy, kiedy ich potrzeba“. Wskutek tego wojska są zbyt późno zebrane, a skutki tego wielce ujemne dla bezpieczeństwa państwa i majątków obywateli. Mniej ucierpi majątek, jeśli każdy da połowę pożytków raz w życiu, a potem każdego roku po dwudziestej części, niżli kiedy dla jakiej gwałtownej potrzeby miała być wszystka¹ majątność za jednym razem wyniszczona i jakoby wyrwconą“. Drugą korzyść miałoby ze skarbu sądownictwo. Można by z tej sumy dawać zasiłki sędziom w kwocie 1.200 złp. rocznie, a 300 złp. stróżom skarbu. Dzięki zebraniu sposobem proponowanym przez Frycza skarbu mogłyby uleść redukcji wielkie ciężary ponoszone dotychczas przez kmieci, co stanowiłoby trzecią korzyść.

Najciekawszy jest czwarty pożytek płynący ze skarbu: „iż jeśliby Rzeczpospolita natenczas żadnej obrony nie potrzebowała, alboby skarby wielkie miała, mogliby obywatele swoi, ktoby chciał, z tego skarbu tyle pieniędzy pożyczać, ileby zastawu albo rękojmi na to mógł mieć. A ten, ktoby pożyczył, niech byłby winien dochodu na każdy rok cztery albo pięć złotych; albo mniej dawać, które pieniądze niechajby były do skarbu przyłączone, a trzecią sumą zwane“ (300). Jest to projekt

1) Tworzenie skarbu na wypadek wojny, jest zasadą, której się trzymają nowoczesne państwa. Z nowoczesnych ekonomistów gorącym zwolennikiem tworzenia skarbu na wypadek wojny był A. Wagner.

instytucji kredytowej hipotecznej. Jak wiadomo, na Zachodzie poczęły już w końcu XVI wieku powstawać tak zwane *montes pietatis*, zakłady zastawnicze. Zapewne o nich myślał Modrzewski, projektując utworzenie państwowego banku hipotecznego. Ten projekt oczywiście nie wszedł w życie, jest jednak ciekawym przejawem myśli ekonomicznej u Modrzewskiego. Sumy w ten sposób udzielone przez skarb miałyby przy ewikcji pierwszeństwo przed każdym innym długiem na majątku dłużnika. „Ale trzeba dobry warunek na każdą sumę pożyczoną czynić; na który (dług) niechby pierwsze baczenie miano, niżli na owe prostym ludziom uczynione i pierwej je, niżli inne długi wyciągano” (300).

Pobór podatków ma się odbywać sumiennie. „Podatki albo pobór dla Rzeczypospolitej ustawiony każdy ma płacić nie tylko dla bojaźni karania od urzędu, ale też jak powiada Paweł dla sumienia, bo obrona Rzeczypospolitej nie może być okrom wielkich nakładów i pomocy”. Podkreśla nasz autor, że podatki idą tylko na cele publiczne i w takiej mają być wysokości pobierane, jak tego żąda interes państwa; ci zaś, którzy ściągają je dla innych celów „tak czynią jakoby krew ludzką ssali; a którzy je bez przyczyny na ludzi wkładają, ci się występkiem łupieżstwa i tyraństwa plugawia”.

Wszyscy w miarę sił mają się przykładać do ponoszenia ciężarów publicznych, bo „wszyscy się wieziemy, pisze Frycz, jako w jednej łodzi Rzeczypospolitej; słuszna rzecz, abyśmy jej wspólnymi siłami przeciw każdej nawałności bronili, bo podczas, gdy ty nie dbasz, łodzicia przyjdzie w niebezpieczeńść, winien będziesz onego utonienia”.

Bliski związek ze skarbowością posiada broszura *Kopernika* „o sposobie bicia monety” (*Monetae cudendae ratio*). Kwestja waluty dotyczy tak życia gosyodarczego, jak i skarbu; w ten sposób ujmuje też zagadnienie Kopernik, wiążąc jedno z drugim. Nie chcąc przerywać biegu jego myśli, podajemy w streszczeniu całą rozprawę o sposobie bicia monety.

Nasz wielki rodak nie był tylko genialnym astronomem, za jakiego wyłącznie często jest uważany. Jego oczy nietylko były wpatrzone podczas nocy gwiazdzistej w strop nieba, a umysł starał się przeniknąć zagadkę wszechświata, ale Kopernika zajmowały też zagadnienia bardziej przyziemne, związane atoli najściślej z dobrem Rzeczypospolitej. Do tych zagadnień należały

od wieków i należą w chwili obecnej sprawy związane z ekonomją społeczną, ze skarbowością i z walutą.

Pod tym kątem widzenia, nasuwającym bodaj najbardziej aktualne uwagi, pragniemy w formie jaknajzwięźlejszej przedstawić poglądy naszego uczonego, „którego pod względem wielostronności dociekań możnaby śmiało przyrównać, jak słusznie twierdzi prof. Birkenmajer ¹⁾, do tego szczupłego zastępu mężów genialnych, jak Dante Alighieri, albo Leonardo da Vinci, jakich wydały zwłaszcza wieki odrodzenia”.

Po wielokroć daje się słyszeć uwaga, że wielkie czasy wielkich ludzi rodzą. A Kopernik żył właśnie w czasie, kiedy Polska wzbila się do znamiennej potęgi. Silna władza panującego trzymała naród w posłuchu i karności, zwycięstwo pod Grunwaldem zapewniło Polsce władzę polityczną, pokój toruński — wpłynął na jej rozwój gospodarczy, wreszcie Jadwiga zapaliła pochodnię nauki i cywilizacji przez wskrzeszenie szkoły krakowskiej, dzięki czemu przedostają się do Polski wpływy humanizmu

Pod jednym wszakże względem działo się w Polsce niedobrze, co niewątpliwie zaważyło silnie na jej dalszych losach. Brakło Rzeczypospolitej jednolitej i dobrej monety, a to wywoływało skutki niepożądane w dziedzinie obrotu, produkcji i finansów.

Na to właśnie zjawisko zwrócił uwagę Kopernik w traktacie o sposobie bicia monety, napisanym w r. 1526 ²⁾.

Rozprawa Kopernika jest pierwszą poważną i głęboko ujętą pracą w zakresie polityki monetarnej. Jej znaczenie naukowe polega na określeniu istoty pieniądza, tudzież na sformuło-

¹⁾ Mikołaj Kopernik. Wybór pism w przekładzie polskim opracował Ludwik A. Birkenmajer (Przedmowa).

²⁾ Według manuskryptu Feliksa Reicha, odkrytego w tajnym archiwum państwowem w Królewcu przez prof. Jana Dmochowskiego. Tytuł dzieła Kopernika brzmi: „Monete Cudende Ratio per Nicola...“ Manuskrypt pochodzi z roku 1526. Istnieje ponadto manuskrypt Fryderyka Fischera, zmarłego 1529 roku, gdzie tekst uległ pewnym odmianom. Druga praca napisana w r. 1519 jest „de estimatione monete“ (przedruk dokonany przez prof. Jana Dmochowskiego z Acta Tomiciana); trzecią wreszcie jest przedruk z protokołu obrad sejmu Prus królewskich (Recessus ab anno 1515 ad annum 1523) p. n. Modus cudendi monetam. Przedruk dokonany również przez prof. J. Dmochowskiego.

waniu słynnego prawa, znanego powszechnie pod nazwą prawa Greshama, który w piśmie do królowej Elżbiety w r. 1558 wyraził zdanie, że zła moneta wypędza dobrą. To samo wypowiada wcześniej Kopernik, bo już w roku 1526.

Celem praktycznym rozprawy jest dążenie do zespolenia Prus z Koroną i Litwą za pomocą unji monetarnej i postulat wprowadzenia jednolitej i dobrej monety.

„Choć niezliczone są klęski, wskutek których królestwa, księstwa i rzeczypospolite upadać zwykły, to jednak według mego mniemania — tak zaczyna Kopernik swój traktat o pieniądzu — cztery są najsilniejsze: niezgoda, śmiertelność, nieplodność i spodlenie monety. Pierwsze trzy są tak oczywiste, że im nikt nie przeczy, jednak czwarta, dotycząca monety, uznawaną jest tylko przez nielicznych i to głębiej zastanawiających się wskutek tego, że oddziaływa na upadek państwa nie odrazu i gwałtownie, lecz powoli i skrycie”. Zła waluta, zdaniem Kopernika, jest taką samą chorobą organizmu państwowego, jak katalizmy społeczne i naturalne. W tem zapatrywaniu niema przesady i tylko może wzbudzić podziw taki pogląd wypowiedziany w początkach XVI-go wieku, gdy gospodarka pieniężna stawiała pierwsze kroki, a wymiana naturalna i produkcja na własne potrzeby przeważały jeszcze w ustroju gospodarczym.

Kopernik określa pieniądz, jako „znaczone złoto i srebro, którem się płaci ceny rzeczy kupnych i sprzedażnych, stosownie do postanowienia każdego państwa lub władcy”. Mierzenie wartości stanowi najważniejszą funkcję pieniądza i jako miernik wartości pieniądź winien zachowywać zawsze stałą i niezmienną wielkość, w przeciwnym bowiem razie, słusznie twierdzi wielki astronom-ekonomista, zakłóci porządek publiczny i wielokrotnie będzie przyczyną oszukania sprzedawców i nabywców narówni, jak łokieć, korzec lub waga, gdyby nie zachowywały stałych wymiarów. Stała i niezmienna wielkość jest istotnie najważniejszym warunkiem dla dobrego pieniądza, stanowi ideał powiedzmy otwarcie niedościgniony, do którego pieniądź dążyć powinien, jeśli ma wypełniać główną funkcję, t. j. być miernikiem wartości, w którym ceny odbijają się, jak w zwierciadle.

Kopernik widzi dwie przyczyny zmniejszającej się wartości pieniądza: techniczną i ekonomiczną. Pierwsza—to psucie monety przez nadmierną domieszkę miedzi do srebra, brak wagi,

ubytek kruszczu — znane w wiekach średnich sposoby w dostarczaniu sobie dochodów przez książąt, biskupów, miasta — co wszystko razem sprowadza się do fałszowania pieniędzy. Drugą przyczyną jest natury głębszej, wynika z nadmiernej liczby obiegających znaków, ze wzrostu podaży pieniędzy, zjawiska obserwowanego po odkryciu Ameryki, skąd napłynęły do Europy znaczne ilości kruszczu. „Sposób na to jedyny — pisze Kopernik — nie bić więcej monety, dopóki się sama w cenie nie zrówna i nie stanie się droższą od srebra”. Tutaj Kopernik występuje jako wyznawca t. zw. teorii ilościowej, którą później posługiwali się bez zastrzeżeń przedstawiciele szkoły klasycznej w Anglii i pragnęli tą drogą wyjaśnić wszelkie wahania cen.

Te ogólne uwagi ilustruje w dalszym ciągu Kopernik przykładami, zaczerpniętymi z rozważenia systemu monetarnego prusko-polskiego, aby w końcu dojść do syntezy i do postawienia wytycznych punktów reformy walutowej.

Przedewszystkiem ciekawym jest i teoretycznie niezmierniej wagi sformułowanie prawa, że zła moneta wypędza dobrą, co się nasunęło wielkiemu myślicielowi przy badaniu pruskiego systemu monetarnego: „Poblądzono, pisze Kopernik, gdy obok dawnej, lepszej monety, pozostawionej w obiegu, wprowadzono nową gorszą, która nie tylko zaraziła dawną, ale że tak powiem z obiegu ją wypędziła”. Jeszcze dobitniej wyraża tę samą myśl w innym miejscu: „A gdy stare solidy już z obiegu znikną, wybierają (złotnicy) stopniowo co lepsze, pozostawiając stos podniejszych monet”. Czyż to nie jest ta sama myśl, którą później wygłosił Gresham w piśmie do Elżbiety, ogólnie prawem Greshama zwana?

System monetarny psuł się stopniowo. Książęta wybijali coraz gorszą monetę, dodając do srebra znaczną domieszkę miedzi, zmniejszając wagę solidów (szelągów). Do solidów, za wielkiego mistrza krzyżackiego Konrada von Jungingen, na krótko przed bitwą pod Grunwaldem (do r. 1407) dodawano $\frac{1}{4}$ miedzi do $\frac{3}{4}$ srebra. Po klęsce poniesionej przez prusaków zaczęto wybijać monetę gorszą, dodając $\frac{2}{5}$ miedzi do $\frac{3}{5}$ srebra; później „odwrócono stosunek i zaczęto do trzech części miedzi dodawać czwartą srebra, tak, że raczej należało nazwać te monety miedzianami, a nie srebrnymi, albowiem zawsze szło 112 solidów na pół funta” (czyli grzywnę).

Najciekawsze są skutki takiej polityki monetarnej. Przedewszystkiem — powszechna drożyzna. Kopernik przeciwstawił się rozpowszechnionej naówczas teorii kanonistów, że drożyznę wywołują wyłącznie kupcy, pragnący sprzedać towar po wysokich cenach, wiedzeni chęcią zysku. „Powstają nieustannie skargi, że wszystko cokolwiek jest w użyciu ludzi, zwykłą przekracza cenę, lecz niebacznie nie domyślamy się, że powszechna drożyzna pochodzi ze spodlenia pieniądza”. Niektórym może ona wyjść na korzyść, atoli gdy mieć na oku dobro powszechne, jest ono nieodłączne od pełnowartościowego pieniądza. Potwierdza to doświadczenie — „ta mistrzyni życia”. Widzimy bowiem, konkluduje Kopernik, że szczególnie te kwitną kraje, w których jest dobra moneta, giną zaś te, które używały gorszej. Co więcej, zły pieniądz wywołuje gnuśność, lenistwo i uporczywą beczynność, tamuje handel zagraniczny w tem znaczeniu, że upada przywóz zagranicznych towarów, gdyż „kto z kupców zagranicznych zechce wymienić swój towar na monetę miedzianą”? Oto głębokie i na 16. wiek nad wyraz śmiałe i trafne spostrzeżenia ekonomiczne założyciela nowoczesnej astronomji, potwierdzające wyrażone już zdanie o wielostronności umysłu Kopernika.

Nasz rodak nie zadowala się bynajmniej stwierdzeniem faktów, ale szuka środków zaradczych. Największą wagę przywiązuje do wprowadzenia monopolu państwa bicia monety, dzięki czemu pieniądz byłby ujednostajniony: „zapobiegnie się zamętowi, wynikającemu z różnorodności poszczególnych mennic, w których moneta ma być bita. Wielorakość bowiem stoi na przeszkodzie ujednostajnieniu i trudniej jest utrzymać prawny porządek w wielu mennicach, niż w jednej”. Mają być conajwyżej dwie mennice: jedna na ziemiach Jego Królewskiej Mości (w Polsce), druga na ziemiach pod władzą księcia (w Prusach). Pomiędzy Prusami a Koroną ma być przeprowadzona unja monetarna, co „będzie miało niemało wagi dla pojednania umysłów i ułatwienia stosunków handlowych”. Obie mennice będą wybijały pieniądze określonego, jednolitego ziarna i wartości; będą one przyjmowane w obiegu w całym Królestwie pod baczną kontrolą panującego, który nie może szukać w tem zysku, jak to było dawniej.

Nie dość atoli wypuścić nową, pełnowartościową monetę, ale trzeba usunąć z obiegu dawną gorszą, a wymianę jej na no-

wą przeprowadzić w stosunku do istotnej wartości. „Inaczej wszelkie zabiegi, twierdzi Kopernik, nad reformą monety będą daremne i zamęt może nastąpić większy od poprzedniego“. Przyczyna jest nam już znana — to prawo Kopernika, które z niechybną pewnością działa w ustroju pieniężnym. Nasz ekonomista zdaje sobie sprawę, że doprowadzenie dawnej waluty do pierwotnej jej wartości nie da się przeprowadzić i proponuje dewaluację nowej monety w ten sposób, aby funt czystego srebra wynosił 20 grzywien; proponuje mianowicie, aby do $\frac{1}{4}$ części srebra dodawać $\frac{3}{4}$ części miedzi. „Každy zaś bez szemrania, dodaje Kopernik, powinien ponieść raz tak małą stratę — o ile stratą można nazwać to, z czego w rezultacie powstanie zysk obfitszy i bardziej stała użyteczność, a Rzeczpospolita osiągnie przyrost bogactwa”.

Najdokładniejszy miernik wartości stanowi złoto, a najidealniejszą monetę dukaty węgierskie, które wymienia się na czyste złoto tej samej wagi w bryle, „gdyż powaga stempla wynagradza ten brak (domieszki)“. Dobry pieniądz winien być zatem przystosowany do złotego węgierskiego.

Na końcu rozprawy o sposobie bicia monety znajduje się „zamknięcie reformy monetarnej“, t. j. projekt reformy walutowej, ujęty w sześciu punktach, sprowadzających się do następujących wskazań.

1) Reforma może być przeprowadzona tylko po gruntownych naradach przedniejszych obywateli; zaleca się zatem ostrożność i rozwagę

2) Zasada jednej mennicy, gdzieby bito monetę w imieniu całej ziemi, a nie poszczególnego miasta — monopol państwowy bicia monety.

3) Wycofanie starej monety przy wprowadzeniu nowej — prawo Kopernika (Greshama).

4) Wybijanie 20 grzywien z 1 funta czystego srebra — zasada dewaluacji.

5) Aby się wystrzegano zbytnej ilości monet — późniejsza teoria ilościowa (kwantytatywna).

6) Obok monety pełnowartościowej ma być wybijana moneta zdawkowa (skojce czyli grosze).

Na tem wszakże nie poprzestaje nasz wielki uczonec, ale swym bystrym umysłem przewiduje też trudności, które mogą wyniknąć przy regulowaniu zobowiązań dawniejszych „zawartych

przed odnowieniem monety“. Tutaj powołuje się na tekst ustawy malborskiej, wydanej w r. 1418, gdzie ogólnie postanowiono, aby spłacać długi w tej monecie, w której zobowiązanie zostało zaciągnięte ¹⁾.

Na tych ogólnych uwagach, zawierających całokształt proponowanej reformy walutowej możnaby poprzestać, gdyby nie jeszcze jeden ważny szczegół, dotyczący stosunku waluty do naprawy skarbu, co posiada bodaj najbardziej aktualne znaczenie.

W liście Kopernika do przyjaciela Feliksa Reicha znajduje się ustęp, który mimo upływu czterech stuleci może być w całości zastosowany do chwili bieżącej: „Dowiedziałem się, pisze Kopernik... że się obraduje o podatku, skąd wnoszę, że z monety nic na ten czas nie będzie, nie wypada bowiem, aby podwójnym ciężarem byli przytłoczeni poddani. Tak więc będziemy płacić podatki, moneta zaś będzie spoczywać, a raczej nie będzie spoczywać, lecz uczynimy ją jeszcze gorszą i damy królowi, panu naszemu, wielkie pieniądze, to jest plewy, a ziarna gdzie się podzieją? Nie wiem, jeżeli nie piękniej byłoby, nie wspanialej, nie bardziej po królewsku, rzekę nawet o wiele użyteczniej, pomniejszając pobór, monetę teraz podnieść, a gdyby tego nie było dosyć, przystąpić następnie do podatku. Albowiem, jeżeli się nie mylę, przyniosłaby ta sprawa przez zwiększenie czynszu publicznego większą korzyść i plon, mianowicie wieczysty, tamto zaś jedynie plon roczny“ ²⁾.

W przytoczonym ustępie poruszone jest doniosłe zagadnienie związku przyczynowego, zachodzącego pomiędzy skarbem a pieniądzem. Kopernik zdaje sobie sprawę, że podatki same nie na wiele się zdadzą, o ile będą pobierane w podwartościowej monecie, którą słusznie nazywa plewami, znoszonemi królowi. Trzeba zatem przeprowadzić reformę walutową: „podnieść monetę“, a następnie zatroszczyć się o podwyższenie podatków. W głębokim umyśle naszego wielkiego rodaka jasno i w sposób zdecydowany zarysowuje się organiczny związek istniejący po-

¹⁾ ...Długi, co były zaciągane w dobrym starym pieniądzu... będą spłacane dobrym nowym pieniądzem albo jego wartością. Długi, co były zaciągane w lichym pieniądzu, będą spłacane lichym pieniądzem, albo jego wartością“.

²⁾ N. Copernic Felici Reich: De moneta.

między pieniądzem a skarbem, czyli pomiędzy ścisłym miernikiem wartości a dobrobytem państwa, uwagi tak nowoczesne, że wprawić mogą w zdumienie.

W rozprawie o pieniądzu znajdują się uwagi, dające się zastosować do chwili bieżącej, z tą jedynie różnicą, że w XVI wieku był pieniądz kruszcowy, który psuto przez fałszowanie wagi i różne domieszki do szlachetnego kruszcu, a dziś żyjemy w okresie gospodarki pieniężno-papierowej, gdy drukujemy nadmierne ilości banknotów dla pokrycia potrzeb skarbowych, bez określonej wartości i siły nabywczej, o kursie przymusowym, niewymienialnych na kruszec. Z tem zastrzeżeniem, raczej formalnem niż istotnem, istnieje uderzające podobieństwo, a proponowane przez Kopernika środki naprawy nie straciły nic na swej mocy.

Nasz wielki myśliciel jest zwolennikiem jednolitego pieniądza, chce przeprowadzić reformę na podstawie dewaluacji, uznaje za najpewniejszy miernik wszelkich wartości złoto, sprzeciwia się jednocześnie obiegowi dwu walut, pragnie uniknąć pokrzywdzenia dawnych wierzycieli i dłużników, wreszcie proponuje reformę walutową a zarazem żąda podwyższenia podatków.

Dziś, gdy po długich latach niewoli Polska zmartwychwstała i zmagą się z przeciwnościami losu, nauka ekonomiczna Kopernika nabiera szczególnej mocy, potęgi i plastyczności. Gdyby chodziło o zwięzłe scharakteryzowanie położenia wewnętrznego Polski, dałoby się powiedzieć, że chorobą, która toczy nasz młody organizm państwowy jest zła waluta i niezgoda. Te dwie przyczyny mogą doprowadzić, zdaniem Kopernika, państwo do upadku. Oto groźne *memento*, przekazane nam przez jednego z najlepszych synów Polski.

Skarb i waluta znajdują się w dwustronnym i przyczynowym związku w tem znaczeniu, że źródłem złej waluty jest rozstrój skarbu, ale z drugiej strony zła waluta wpływa potężnie na dalszy rozstrój skarbu, życia gospodarczego i etyki całego narodu. Sanacja skarbu i waluty powinna się odbywać równorzędnie: *haec facienda et illa non omittenda*. Trzeba wziąć nasz ustrój skarbowy w dwa ognie, trzeba przeprowadzić kurację z dwu końców, podwyższając podatki i wymierzając je w dobrej, a nie w złej walucie.

Dla tych wszystkich, którzy się jeszcze wahają, ludzą i pokładają płonną nadzieję doprowadzenia budżetu do równowagi

w chwiejnej i pogarszającej się stale walucie, nauka Kopernika o pieniądzu dostarcza niezbitych dowodów mylności ich zapatrywania. Dla tych zaś, którzy, proponując to, co i pierwsi, t. j. podwyższenie podatków, kładą wszelako nacisk na niezbędność przeprowadzenia reformy walutowej, słowa naszego rodaka z przed czterech stuleci dodać mogą i powinny otuchy i utrwalić w przeświadczeniu co do właściwości ich rozumowania.

Literatura polska XVII wieku ¹⁾ nie stoi na tym wysokim poziomie, do którego wzniosła się w wieku XVI — okresie humanizmu. To zjawisko tłumaczy się stopniowym upadkiem Polski pod względem gospodarczo-skarbowym, politycznym i kulturalnym. Uwaga o upadku piśmiennictwa wogóle odnosi się też do poglądów ekonomicznych i skarbowych. Nie posiadamy dzieł większych, nie spotykamy autorów o szczerym talencie pisarskim. Natomiast mamy do czynienia z istną powodzią drobnych traktatów, oddających dość wiernie życie gospodarcze Polski, nie tylko publiczne, lecz i prywatne, ze wszelkimi zaletami i wadami.

Wśród licznych kwestji, zaprzatających uwagę ówczesnych pisarzy politycznych, niepoślednie miejsce zajmuje problem skarbowy. Długotrwałe wojny za Jana Kazimierza zubożyły skarb Rzeczypospolitej; wojsku wypłacano żołd nieregularnie, lub całkiem nie płacono, a to ze względu na zbyt niskie dochody. Czynsze z domenów wpływały ospale, podatki zaś były dochodami niestałymi, a rok rocznie powstawały znaczne zaległości. Cła wybierane były niedbale. Słowem, dochody nie wystarczały na pokrycie wydatków. Wówczas panujący zwracali się do wypróbowanego, acz zgubnego środka — psucia monety przez wypuszczanie pieniędzy podwartościowych, co wywoływało dalszy rozstrój stosunków gospodarczych i skarbowych.

Pisarze 17. wieku zwracają uwagę na następujące niedomagania skarbowe: 1) na złą administrację przy poborze podatków, 2) na zbyt szczupłe fundusze skarbu; 3) trzecią wreszcie kwestją, którą zajmuje się nasza literatura polityczna, jest pogłównie żydowskie. W związku z tem powstają projekty reformy.

¹⁾ Por. m. i. Zygmunt Gargas. Poglądy ekonomiczne w Polsce w XVII wieku.

Najpełniejszy obraz zagadnień skarbowych i próbę reformy w tym względzie znajdujemy u ks. *Szymona Starowolskiego*, kanonika krakowskiego, najgorętszego patrioty wśród pisarzy XVII wieku. Większość swoich poglądów treści religijnej, moralnej, politycznej, gospodarczej i skarbowej skupił w obszernej rozprawie p. t. „Reformacja obyczajów polskich“ (1645)¹⁾ Uwagi skarbowe zawiera ostatni rozdział Reformacji „o rządzie powszechnym narodu naszego“. Starowolski projektuje reformę skarbową. Upatruje trzy fundamenty skarbu: podatki, cła i dobrą monetę.

Proponuje nasz polihistor przedewszystkiem usunięcie nadużyć administracji skarbowej, przez nakładanie surowych kar za nadużycia poborców, aż do kary śmierci²⁾. „Pobory niech wybierają skarbnicy w każdym województwie przysięgli i dożywotni na tym urzędzie, salarium przystojnem opatrzeni, którzy gdyby się skarbowi na dzień oznaczony nie uścili, konfiskować dobra jego, ba i gardłem karać, jeśliby nad substancję swoją więcej z podatków Rzeczypospoliej utracił“.

Starowolski proponuje też cały szereg reform ściśle podatkowych. Pierwszym krokiem do reform skarbowych jest pomiar łąnowy, „aby grunty wszystkie pomierzywszy wiedziano, wiele która wieś łąnów ma tak z chłopy iako y ze dworem... a rozumiałbym, żeby wszystka korona z księstwem litewskiem przeniosła dziesięć milionów łąnów“³⁾. Proponuje dalej nasz autor podwyższenie łąnowego. A kiedy gwałt nastąpi na ojczyznę dać drugi i trzeci pobór według potrzeby.

Łanowe—to jeden rodzaj podatku. A drugi to miejski szos i czopowe, które wpływały zwykle do kieszeni poborców. „Z każdej rzeczy mili poborcy nasi dwojake albo trojake pożytki czynią“. Proponuje zatem Starowolski podatek repartycyjny. Niechaj miasta „skarbowi ogółem ze wszystkich swoich przyległości i prowentów pewną kwotę co rok płacą, do rąk skarbnikowi oddając. A żaden nie ma być uwolnionym od płacenia tego po-

1) Reformacja obyczajów polskich wszystkim stanom ojczyzny naszej przez Ks. Szymona Starowolskiego. Wydanie Turowskiego. Kraków 1859.

2) por. Gargas op. cit. str. 237.

3) Por. F. Bostel, Rachunek skarbu koronnego z r. 1629. (Archiwum Komisji historycznej T. VI, str. 317 i następne).

datku (czy to w mieście, czy na wsi). W ten sposób otrzymany dochód ma być w połowie obracany na potrzeby państwa, w połowie — na rzecz miast; dochody z tego podatku dzielą się na dwie połowy: jedna idzie do skarbu państwa, druga „do skrzynki miejskiej na potrzeby rozmaite miasta swojego”. Jest to więc podatek zwany dzisiaj repartycyjnym; myśl to w Polsce, choć może nie zupełnie nowa, przecież jeszcze nie ogólnie przyjęta i dlatego zasługująca na uwagę.

Co do wykonania tego drugiego projektu, to i tu trzeba zważać na to, by rajcy sumę pobraną nie rozebrali między siebie i dlatego winni oni składać co roku rachunek kasowy. Podatki mają być obracane na utrzymanie wojska. Drugi fundament skarbu — „to zawarcie granic wszystkiej korony“ (czyli cła). Trzeci fundament porządnej Rzeczypospolitej jest „ustawienie monety”. Starowolski najobszerniej i najgruntowniej z pisarzy XVII wieku omawia reformy skarbowe. Przypomina on mimowoli statystów XVI wieku, którzy zasadniczo na tem samem stali stanowisku. Niewątpliwie, że pojawiały się tam myśli głębsze. W każdym razie, w XVII wieku reformami skarbowymi nie zajmuje się nikt tak dokładnie, jak Starowolski.

„Częste głosy odzywają się zwłaszcza o jednej kategorii podatków, t. j. o pogłównem żydowskiem; nie mają tu jednakże nasi statyści tyle na oku powiększenia dochodów skarbowych, ile—wedle wypowiedzianej intencji autorów—dokuczenie znie-nawidzonemu przez się żywiolowi“¹⁾. I tak *Micyński*, w „Zwierciadle korony Polskiej“ zaznaczywszy, że „te wielkie żydowskie bogactwa iako y sami Żydowie koronie y skarbowi namniey pożyteczne“ sądzi, że należy wprowadzić reformę w poborze pogłównego żydowskiego, bo choć żydzi płacą pogłówne, to płacą go mało, a zresztą i to co płacą ściągają z Chrześcijan, przerzucając na nich ten podatek. „IMPP. Podskarbowie powinni weyźrzeć aby za wiernych uczynieniem Constitucyey y pilnym dozorem Chrześcijan każdey z osobna głowy (nie wierząc namniey żydowskiey przysiędze, bo się w żydzie wiary nigdy nie domacasz) płacili, uczyniłoby to w dziesięcionasób więcey niż dają, gdyż się ich w koronie naydzie po kilkakroć sto tysięcy“. I żąda energiczniejszego ściągania po-

1) Gargas, op. cit. str. 242.

głównego z żydów, wyrażając przytem życzenie, że „nalepiey byłoby ich wygnąć“.

Poglówne żydowskie zatwierdzone zostało ostatecznie przez konstytucję 1678 roku sejmu w Grodnie za Jana III¹⁾, Konstytucja postanawia, iż żydzi mają płacić 105.000 dobrej monety przez dwa lata. Jest to podatek repartycyjny. Konstytucja potwierdza dawne prawo, że żydzi nie mogą dzierżawić myt, żup i t. d.

Reforma—to najważniejsza i główna cecha poglądów skarbowych XVII wieku. Lepsze wykonywanie ustaw, zapobieżenie nadużyciom tak ze strony poborców, jak i ze strony podatników to jedna strona tej reformy; a druga nierównie ważniejsza, to żądanie lepszego rozkładu ciężarów podatkowych.

Dążenia do reform skarbowych opierały się na tej prawdzie niewątpliwiej, że państwo wówczas tylko stanie się potężnem, na zewnątrz zwłaszcza, gdy będzie oparte na silnej podstawie finansowej. Smutny wyjątek stanowi *A. M. Fredro*, który się obawia wzmocnienia skarbu, bo wówczas wyrośnie niebezpieczeństwo absolutum dominium (władzy absolutnej).

Zapatrywanie się na kwestje gospodarcze ze stanowiska dobra Rzeczypospolitej, praktyczne stanowisko, będące wynikiem polskiego zdrowego rozsądku, to najistotniejsze znamię większości naszych rozpraw ekonomiczno-politycznych. Głównem zadaniem państwa jest utrzymanie swych granic. Dla obrony kraju potrzebne jest wojsko, a dla utrzymania wojska niezbędne są pieniądze. Stąd polscy pisarze zajmują się żywo reformą skarbową.

§ 13. Okres odrodzenia w upadku. (druga połowa 18. wieku).

Na literaturę ekonomiczną w Polsce XVIII wieku, zwłaszcza końca tego stulecia, wywarły wpływ wypadki dziejowe, które doprowadziły kraj do utraty niezależności politycznej.

W całej historii Polski niema bardziej upokarzającej epoki nad okres panowania dwóch Sasów, jest to najciemniejsza stro-

¹⁾ Vol. leg. V. str. 556.

na w dziejach naszej ojczyzny. August II i August III nie rozumieli potrzeb narodu; gospodarzami byli obcy panujący (Karol XII i Piotr Wielki). Za Augusta II zerwano 17 sejmów, za Augusta III nie doszedł do skutku ani jeden sejm zwyczajny. Dopiero za Stanisława Augusta zaznaczają się dążenia do odrodzenia upadającej ojczyzny; jest to epoka odrodzenia w upadku. Ratupek podupadłego państwa i zdziczałego moralnie i umysłowo społeczeństwa—oto dwa hasła przyświecające rozumnym i szlachetnym jednostkom za Stanisława Augusta; dążenia do reform przysły niestety za późno i nie mogły zapobiedz tragedji dziejowej, zakończonej rozbiorem Polski.

1) Reforma polityczna powiodła się teoretycznie. Prace Sejmu czteroletniego, a zwłaszcza Konstytucja 3 maja—to świadectwo, że mogła być Polska istnieć jako państwo niepodległe—to jej testament polityczny. Uchwały sejmowe posiadają jednak znaczenie teoretyczne i nigdy w życie nie weszły.

2) Reforma duchowa wydała natomiast trwale owoce w postaci komisji edukacyjnej, zniesienia szkół jezuickich i szeregu wybitnych rozpraw politycznych.

W piśmiennictwie polskim z końca XVIII wieku, będącym naogół na wysokim poziomie, zagadnienia ekonomiczne i skarbowe zajmują dość ważne miejsce. Stoi to w związku z ówczesną polityką ekonomiczną, nacechowaną szczerem dążeniem do podniesienia gospodarczego stanu Polski, a zarazem próbami sanacji skarbu ¹⁾.

Ekonomiści z końca XVIII wieku dają się podzielić co do ich kierunku na trzy dość wyraźne grupy: 1) rozwija się w Polsce fizjokratyzm, którego przedstawicielami są ks. Antoni Popławski oraz bracia Stroynowscy; 2) kierunek kameralistyczny posiada wybitnego przedstawiciela w osobie Ferdynanda Naxa; 3) Wreszcie Staszic i Kołłątaj reprezentują kierunek, zmierzający do moralnego odrodzenia narodu, kierunek przeważnie czystopolski, aczkolwiek też nie wolny od wpływów fizjokratyzmu.

Naszem zadaniem—wyodrębnić ze splotu różnych zagadnień, nieraz z całych systematów filozoficznych poglądy skarbowe, naogół ubogie i jednostronne, z wyjątkiem kameralistów pol-

¹⁾ Wyczerpujące wiadomości w tym względzie podaje Korzon w 6-tomowym dziele „Wewnętrzne dzieje Polski za Stanisława Augusta“

skich, poświęcających kwestjom skarbowym najwięcej miejsca i uwagi.

System fizjokratyczny tkwił dość głęboko w ustroju gospodarczym Polski, jako kraju rolniczym, a ważniejsze traktaty ekonomiczne powołują się na fizjokratyzm, jako na kierunek nie podlegający krytyce. Czynią to Popławski, Stroynowscy, a nawet Staszic i Kołłątaj. Fizjokratyzm posiadał zbyt poważną markę naukową, aby mógł podlegać krytyce, a jego doktrynerski i niepraktyczny duch odpowiadał kierunkowi myśli ówczesnych polityków i pisarzy.

Wyłączną zdobyczą teoretyczną fizjokratyzmu w dziedzinie skarbowej jest koncepcja jedynego podatku z ziemi (*impôt unique*), która znajduje żywe odbicie tak w traktatach naukowych, jako też w pracach Sejmu czteroletniego.

Książka *Popławskiego* „Zbiór niektórych materji politycznych“ (1774)¹⁾ oparta jest w I części na systemie fizjokratów, dopiero w II części zawiera przepisy (reguły) polityki ekonomicznej, gdzie autor porusza wyłącznie sprawy polskie i podaje teoretyczne wskazania dla państwa. W poglądach skarbowych jest Popławski zwolennikiem umiarkowanych podatków na rolę, „żeby podatek nie pociągnął za sobą zubożenia rolnictwa, ruiny państwa i upadku samych że intrat publicznych“ (str. 65). Należy się przedewszystkiem wystrzegać niesprawiedliwości i ucimienia rolników. Nałożenie podatku ma nastąpić według czystej intraty. Widoczny tu wpływ fizjokratów, a zarazem obawa przed nadmiernym fiskalizmem, wobec silnie akcentowanej łączności skarbu z gospodarstwem społecznym, w myśl liberalizmu gospodarczego, cechującego pracę Popławskiego. Ingerencja rządu do gospodarstwa społecznego winna być — zdaniem autora — ograniczona do minimum. Stąd obawa przed nadmiernymi podatkami.

Hieronim Stroynowski (1752—1815), biskup wileński i rektor tamecznego uniwersytetu, jest fizjokratą czystej wody. W roku 1785 ukazuje się w druku jego „Nauka prawa przyrodzonego“, będąca opracowaniem wykładów wygłoszonych w Aka-

¹⁾ Ks. Antoni Popławski (1739—1786) Zbiór niektórych materji politycznych. W Warszawie 1774 rok. W drukarni J. K. Mci i Rzecz zypospolitej u XX Scholarum Piarum.

demji wileńskiej ¹⁾, gdzie nasz wybitny ekonomista był profesorem od roku 1781 aż do śmierci, t. j. do r. 1815. Traktat Stroynowskiego należy do najlepszych w polskiej literaturze ekonomicznej z tego czasu, przede wszystkim dzięki ścisłej metodzie naukowej i systematycznemu ujęciu przedmiotu, czem Stroynowski różni się dodatnio od traktatów Staszica i Kollątaja niezmiernie chaotycznych i bezplanowych. Wskażę ubocznie, że dla nauki ekonomicznej oddał Stroynowski ważną usługę przez dokładne zanalizowanie problemu potrzeb, na czem buduje teorię wartości. Nasz ekonomista znajduje się na właściwej drodze dla rozwiązania tej trudnej kwestji. W sprawie podatków trzyma się bez żadnych zastrzeżeń teorii fizjokratów, uważając, że wyłącznie właściciele gruntowi mogą opłacać podatek, bo oni tylko pobierają czysty dochód: „w narodzie rolniczym jest tylko jedno źródło dochodów publicznych i jeden tylko rodzaj nieszkodliwy podatku; nikt go płacić nie może i nie powinien, oprócz właścicieli gruntu, którzy czysty dochód gruntowy mają” (227). Występuje z ostrą krytyką podatków przemysłowych i konsumcyjnych. Państwo ponosi wysokie koszty przy ich wybieraniu, a podatek umniejsza majątek społeczny; w rezultacie te podatki niszczą rolnictwo i przemysł, lub zostają w wyższych cenach przerzucone na właścicieli ziemi, którzy płacą podatek w ostatniej linii.

Nie zdobywa się nasz autor ma ścisłe określenie wysokości podatku; widzimy tylko rozważania teoretyczne, często ogólnikowe. Podatki mają być pobierane w tej wysokości, „aby z jednej strony wystarczały na rzetelne potrzeby narodu; z drugiej zaś strony, aby stan właścicieli gruntu, mimo płaconych do skarbu podatków był zupełnie swobodny i od wszystkich upragniony“ (229). Tym ogólnikiem zadawalnia się Stroynowski. A zatem — znane już obawy przed nadmiernymi podatkami, wynikające z liberalno-gospodarczego kierunku, którym jest prześląknięta cała praca. Nasz autor jest zagorzałym przeciwnikiem ceł, nawet gdy chodzi o obronę przemysłu krajowego przed kon-

¹⁾ Nauka prawa przyrodzonego, politycznego, ekonomiki politycznej i prawa narodów, przez X. Hieronima Stroynowskiego... dla pożytku uczniów i słuchaczy podana. W Wilnie w drukarni wileńskiej przy Akademji roku 1785.

kurencją zagraniczną, bo cła wywołują sztuczną drożyznę artykułów przemysłowych „co się sprzeciwia rzetelnym interesom narodu rolniczego“ (284). I w sprawie cel Stroynowski pozostaje fizjokratą, zapatrując się na gospodarstwo społeczne jak na wielkie gospodarstwo rolne.

Młodszy brat Hieronima — *Walerjan Stroynowski* (1759—1834) pogrobowiec fizjokratyzmu, w ostatniej swej pracy: „*Ekonomia powszechna krajowa narodów*“ (1816), zajmuje się dość szeroko zagadnieniem skarbowem¹⁾.

Motywuje przedewszystkiem potrzebę pobierania podatków różnorodnymi zadaniami państwa. W gospodarstwie publicznem tak samo jak i w prywatnem niezbędne są dochody dla pokrycia wydatków. Podatkami nazywa „składkę wybieraną wedle uporządkowanego rozkładu“ (436). W zasadzie jest zwolennikiem jedyne go podatku z ziemi; ze względów fiskalnych jednak radzi wprowadzić obok tegoż podatki koncumcyjne (443), czyni tylko zastrzeżenie, aby jaknajmniej obciążano przedmioty pierwszej potrzeby. Mało w tych poglądach oryginalności, widoczny jest wszakże postęp i większe zrozumienie dla potrzeb publicznych, skoro W. Stroynowski zaleca nie tylko podatek od ziemi, ale z pewnemi zastrzeżeniami — obłożenie podatkiem przedmiotów spożycia.

Szlakiem utartym przez fizjokratów postępują też, co się tyczy polityki skarbowej, dwaj wielcy mężowie z okresu Sejmu czteroletniego — *Staszic* i *Kołątaj*, imiona których są z sobą związane, bowiem wspólną cechą obu jest dążenie do moralnego odrodzenia kraju. *Staszic* oddziałał w tym kierunku pismami, *Kołątaj* — przymował też bezpośredni udział w życiu politycznem.

1) *Ekonomia powszechna krajowa narodów* przez Waleryana Strzemię Hrabiego z Stroynowa Stroynowskiego, Senatora i Tajnego Jego Imperatorskiej i Królewskiej Mości Radcę i Kawalera Orderów Polskich Orła Białego i Św. Stanisława. W Warszawie w drukarni rządowej roku 1816.

Waleryan Stroynowski urodził się w 1759 roku w Chodaczkowie, umarł w Petersburgu w 1834 roku. Z zawodu był prawnikiem, pozyskał zaufanie Stanisława Augusta, został podkomorzym ziemi Ruskiej, otrzymał ordery Orła Białego i Św. Stanisława. Wybrany posłem na Sejm czteroletni — oznaczał się wymową. Po upadku Rzeczypospolitej przeniósł się do Petersburga. Był członkiem honorowym uniwersytetu Wileńskiego, oraz Tow. Przyjaciół Nauk.

Ich pisma noszą piętno narodowe. „Uwagi nad życiem Jana Zamoyskiego“ Staszica, tudzież „Listy do Stanisława Małachowskiego“ Kollątaja, powstały pod wpływem prądów, które znalazły wyraz ostateczny na Sejmie czteroletnim.

Staszic wiąże kwestję skarbową za sprawą utrzymania wojska. Powtarza zdanie wypowiedziane już dawniej przez Modrzewskiego: „Dawniejsze wojny na mocy i na męstwie, terazniejsze na sztuce i na pieniądzach zawisły”. „Pieniądze i sztuka, mówi w innem miejscu, są terazniejszych wojen duszą. Więc żaden kraj od podatków być wolny nie może“ (77).

Przechodząc do projektu reformy skarbu polskiego, Staszic widzi dwie alternatywy. 1) Jeśli się Polska pogodziła z utratą niezależności, wówczas należy ograniczyć podatki i wojsko z 16 tysięcy do 6.000. „Jeżeli Rzeczpospolita trzyma to wojsko na żart i dla zabawy, są to żarty nazbyt kosztowne. Jeżeli dla obrony kraju, jest to wojsko nazbyt szczupłe“. 2) W razie jeśli „Polska ocknie się z letargu“ należy podwyższyć podatki na utrzymanie wojska.

Staszic ustala najprzód zasadę, że „podatek tylko z dochodów czystych wybierany być może“ i zdaje się skłaniać do jedynego podatku gruntowego według zasad fizjokratycznych, który jest sprawiedliwy. „Wszystko ziemia wydaje. Wszystkie daniny na ziemię spadają. Tylko jeden jest rzeczywisty podatek, a ten ziemia płaci“. Za jedynym podatkiem gruntowym przemawiają argumenty teoretyczne. Trudność jego nałożenia i wymiaru sprawiają, że nasz autor ze względów praktycznych skłania się raczej ku podatkom konsumcyjnym: „najlepiej dzieje się, gdy podatki na rzeczy, czyli na konsumcję włożone zostaną“.

Zdaniem Staszica daniny winny być wyższe, lecz sprawiedliwie rozłożone. Tymczasem w Polsce podatek nałożony jest prawie wyłącznie na mieszczan i chłopów, a przytem pobierany jest od rzeczy koniecznej potrzeby. Musi być wprowadzony specjalny „podatek szlachecki“ 15% od czystego dochodu, który powinien przynieść 24.750.000 złp. Podatek miejski chłopski i żydowski razem około 10 mil. złp., cła — 2,2 mil., duchowny (subsidiium charitativum)—1 mil., kwarta—6 mil. Razem około 44 mil. złp. Za te pieniądze możnaby zwiększyć wojsko do 62 tys.

Projekt skarbowy Staszica nacechowany jest, jak wogóle jego pisma, najwyższą troską o byt państwa. Zwraca uwagę na

dwie rzeczy: 1) że podatki winny być podwyższone, głównie na potrzeby wojskowe; 2) że należy rozłożyć je sprawiedliwie i obciążyć głównie warstwy bogate. Stąd płynie projekt podatku szlacheckiego. Wszakże w poglądach skarbowych Staszica brak konsekwencji i raz autor zdaje się skłaniać do koncepcji podatku gruntowego, to znów zaleca podatki konsumcyjne, jako bardziej wydajne.

Bardziej konsekwentnym w tym względzie jest Kołłątaj, bo nie odstępował od zasady fizjokratycznej jedyne go podatku z ziemi, a rozszerza tylko to pojęcie i na własność miejską¹⁾ Zwraca też uwagę na stronę techniczną i administracyjną, zalecając podatek stały, łatwy do obliczenia i pewny co do wpływu. Mając na uwadze stan gospodarki naturalnej, przeważającej jeszcze w rolnictwie, Kołłątaj popiera projekt „dziesięciny“ w naturze, a krytykuje, zresztą słusznie, ze względów technicznych podatek „dziesiątego grosza“, uchwalony przez sejm. „Podatek ziemian, pisze nasz autor, powinien być w każdym narodzie jednostajny, to jest równo dotykający bogatego i ubogiego, albo raczej nikogo nie dotykający, tylko samą czystą intratę“ (293). Dziesięcina w naturze odpowiada powyższym zasadom, jest to sposób opodatkowania, „nad który rozum ludzki nic lepszego dotąd nie wynalazł“ (294). Na czym polegają zalety tego podatku? 1) Jest przede wszystkim słuszny, gdyż obciąża czystą intratę w stosunku 10%. 2) Łatwy do wybrania „gdyż wzięty z surowej reprodukcji, nigdy tak nie uciska i nigdy człowiekowi tyle zatrudnienia nie daje co podatek w pieniądzu“ (299).

Niesprawiedliwy jest natomiast podatek konsumcyjny. Działalność Neckera znajduje w naszym autorze surowego krytyka. Szkodliwe są również cła, tamujące wolną wymianę międzynarodową, które w ostatniej linii ponosi konsument. „Prawda zawsze będzie jedna, twierdzi Kołłątaj, że czyli opłacamy cła za towar obcy (cła dowozowe) czyli za swój własny (cła wywozowe), ucisk na nas pada i sami sobie dobrowolną czynimy szkodę“ (318).

Trudniej opodatkować jest miasta w myśl zasady słuszności, a to ze względu, że dochód miast jest mniej uchwytny i częstym ulega modyfikacjom. Intrata ludności miejskiej pochodzi z wy-

1) Do Stanisława Małachowskiego anonima listów kilka (1788).

miany, a ta ostatnia zależnie od układów handlowych może być bardziej lub mniej ożywiona.

Projekt skarbowy Kołłątaja zgadza się w linjach wytycznych z projektem Staszica, również w zasadzie zwolennika podatków bezpośrednich na czystą intratę z ziemi. Staszic jednak ze względów oportunistycznych czyni ustępstwo od powyższej zasady, godząc się na podatki konsumcyjne, jako bardziej wydajne. Kołłątaj natomiast broni w zasadzie i w praktyce teorii fizjokratycznej o jedynym podatku z dochodu czystego, rozszerzając go i na własność miejską.

Sejm czteroletni uchwałą z dnia 6 kwietnia 1789 r. postanowił w Polsce „Ofiarę wieczystą prowincjów obojga narodów, na powiększenie sił krajowych“¹⁾, wprowadzające w życie projekty Staszica i Kołłątaja.

Do opłaty podatku pociągnięci byli szlachta i duchowieństwo; szlachta płaciła 10% od czystej intraty z ziemi, duchowieństwo 20%—od swych dochodów. Król zwraca się w następujących słowach do uczuć patrijotycznych szlachty, motywując potrzebę wprowadzenia podatku ofiary: „Tyle rodzajów klęsk i utrat, które ojczyzna nasza poniosła, wystarczają do przeświadczenia naszego, iż oszczędzając na ogólną kraju obronę, siebie i wszystko nasze niebezpiecznie zostawujemy, a przodków naszych wzbudzeni przykładem, miłość ojczyzny przekładając nad miłość siebie samych, jednomyślnie postanawiamy: iż wszystkie dobra ziemskie dziedziczne, część dziesiątą stałych i pewnych intrat do skarbu publicznego, na utrzymanie obrony kraju, opłacać będą... Z dóbr zaś i dochodów wszelkich stałych i pewnych duchownych, gdy przezacne duchowieństwo dwadzieścia od sta procentu od swych dochodów... dobrowolnie ofiaruje, My Król i Stany skonfederowane Rzeczypospolitej, takową ofiarę mile przyjmując, uprzejmą wdzięczność naszą za tak hojne i przykładowe nagłych Rzeczypospolitej potrzeb zasilenie, najpóźniejszej potomności w księgach praw naszych podaną mieć chcemy“²⁾.

Sejm czteroletni opracował drobiazgowo zasady opodatkowania i całe postępowanie wymiarowe³⁾. Zasadą opodatkowania

1) Volumina legum, tom IX, Wydawnictwo Komisji prawniczej Akademji Umiejętności w Krakowie 1889, str. 73.

2) Vol. leg., tom IX, str. 73.

3) Ustawa z dn. 25 lipca 1789. Vol. leg. IX, str. 103.

jest deklaracja, t. zw. „inwentarz intraty“, który ma złożyć właściciel dóbr duchownych i świeckich, „a gdzieby inwentarzy nie było, registr wysiewów wszelkich i różnych przychodów trzech lat ostatnich“. W razie niemożności ustalenia dochodu, podstawą wymiaru służy obszar gruntów¹⁾. Postępowanie wymiarowe spoczywa w rękach komisarzy podatkowych²⁾, naznaczonych w liczbie 15 i więcej dla każdego powiatu.

Sejm czteroletni określił drobiazgowo i ściśle zasady wymiaru, stopę podatkową, formę zeznania i sposób sprawdzenia przez władze i rekursu.

Podatek ofiary oparty na czystym przychodzie z ziemi zgodny był z nauką skarbową fizjokratów. Ciekawy jest zwłaszcza sposób wymiaru podatku gruntowego, ustalony na Sejmie czteroletnim. Podstawą wymiaru są deklaracje podatników, zasada, do wprowadzenia której dążą państwa nowoczesne wzamian katastru gruntowego. System z teoretycznego punktu widzenia słuszny, lecz trudny do wykonania i niepraktyczny.

Komisje podatkowe złożone z ludzi niefachowych nie wiązały się należycie ze swego zadania. Tem się też tłumaczy, że podatek ofiary przyniósł skarbowi znacznie mniej od dochodów preliminowanych i wpływy z podatku ofiary nie mogły oczywiście wystarczyć na utrzymanie armii stutysięcznej, jak zamierzano, na co potrzeba było 47 milionów złp.

Państwo polskie stało u schyłku 18. wieku nad brzegiem przepaści, w którą się wkrótce stoczyć miało. Wskazania, jak uchronić Polskę od zagłady pochodzą od kameralistów, stawiających sobie za cel skierowanie państwa na drogę reform. Jako kierunek praktyczny, kameralizm w Polsce stawia na pierwszym miejscu sprawę zasobnego skarbu i dlatego posiada ważne znaczenie dla historii doktryn skarbowych.

Pierwszym traktatem, napisanym w tym duchu, jest „Głos wolny“ *Leszczyńskiego*³⁾ (1733). Zasobny skarb stanowi punkt wyjścia rozważań ekonomicznych, warunek istnienia państwa, wobec którego wszystkie inne potrzeby na drugi plan zejść po-

¹⁾ Ustawa z dn. 25 lipca 1789. Vol. leg. IX, str. 103.

²⁾ Ustawa z dn. 30 maja 1789. Vol. leg. IX, str. 77.

³⁾ Głos wolny, wolność ubezpieczający, przez Stanisława Leszczyńskiego, Króla polskiego, w. Ks. Litewskiego. Wydanie Turrowskiego 1858.

winny. W tym samym zupełnie duchu pisze *Józef Wybicki* (1747 — 1822) w listach patriotycznych do kanclerza Zamoy-skiego (1778). Poza tem pojawia się szereg pism anonimowych o zabarwieniu kameralistycznym.

Najwybitniejszym wśród polskich kameralistów jest *Ferdynand Nax*. Wydaje on w roku 1790 „wykład początkowych prawideł ekonomiki politycznej”, będący ozdobą naszej literatury ekono-miczno-skarbowej. Dziełu Hieronima Stroynowskiego ustępuje głębokością teoretycznych rozważań, ale przewyższa je zdrowym sądem i zmysłem praktycznym ¹⁾. Mimo różnicy poglądów Nax z uznaniem odnosi się do Stroynowskiego, którego nazywa „roz-sądnym autorem“, i ma względem niego „najwyższe poważanie“ (str. 273).

W projektach podatkowych Nax kieruje się zasadą „okła-dania ciężkimi podatkami tego wszystkiego, co jest niepoży-teczne albo szkodliwe“; ten gatunek podatków jest „najmniej dolegający, kiedy na rzeczy przepychu i zbytku, a nie pierwszej potrzeby jest nałożony“. Podatki winny mieć obok celu fi-skalnego także cel polityczno-socjalny. „Gdyby w podatko-waniu zawsze można iść za tą kameralną maksymą okładania ciężkimi podatkami tego wszystkiego, co jest niepożytecz-ne, albo szkodliwe, zapewne szulerzy z profesji, alchemi-ści, szarlatani, olejkarze lekarscy, awanturnicze włóczęgi, ku-glarze, cyganie, obraźniki, karczemne skrzypiciele i tym po-dobne oszusty i próżniaki pod największe pogłównie podciągani-by byli“.

Nax określa podatek, jako daninę, którą każdy członek towarzystwa z dochodów, z gruntu z pracy... na utrzymanie rzą-dzącego i broniącego stanu składa. Istnieją 3 rodzaje podatków: na grunta, na osoby i na rzeczy. Gruntowy podatek jest, zda-niem Naxa, najsprawiedliwszy, lecz trudny do przeprowadzenia. Niezbędne jest przeprowadzenie ścisłego katastru gruntowego: „jest to dzieło bardzo trudne i kosztowne, które do wykonania nawet wiele potrzebuje czasu“. Istnieje jednak w kraju wielu geometrów i mierników, dodaje autor, wobec czego to dzieło

¹⁾ Wykład początkowych prawideł ekonomiki politycznej, z przy-stosowaniem przepisów gospodarstwa narodowego do onego wydzwi-gnienia i polepszenia, stosownie do aktualnego stanu, w którym rzeczy zostają. W Warszawie M.D.CCXC.

za kilka lat może być zakończone. Nax jest przeciwny podatkowi od osób (poglównemu) jako niesprawiedliwej formie opodatkowania. „Trzeci rodzaj opodatkowania są to opłaty, które się na rzeczy zwykło nakładać, jakimi są akcyzy, cła, czopowe, stemplowe i t. p. rozmaite podatki, na których wszystkich wyliczenie całe foliały zapisaćby trzeba. Między wszystkimi gatunkami podatków ten nakład na rzeczy jest najintratniejszy, a najmniej dolegający, zwłaszcza kiedy na rzeczy przepychu i zbytku, a nie pierwszej potrzeby nałożony, gdyż w tym przypadku jest dobrowolny i dotyka tylko majątną klasę obywateli“.

Pomiędzy podatkami konsumcyjnymi Nax rozróżnia podatki nałożone na rzeczy pierwszej, drugiej i trzeciej potrzeby, czyli niezbędne, „rzeczy wygody i przystojności“ oraz na rzeczy „przepychu i rafinowanego zbytku“. Te ostatnie ze względów wychowawczo-socjalnych winny być najsilniej opodatkowane. „Na wszystkie takowe rzeczy przepychu i zbytku nałożone podatki, choćby też najogromniejsze były, i nietylko wartości rzeczy dochodziły, ale nawet one przewyższały, nietylko uciążliwymi nie są, lecz owszem przynajmniej w tem są pożyteczne, że kasa narodowa z tych zbytków coś profituje“. Nax gorąco popiera nałożenie podatku na wódkę i to znów w celach wychowawczych. Pijaństwo to jedna z większych naszyc przywar: „to przynajmniej z tej szkodliwej przywary dla skarbu publicznego skorzystać można, obłożywszy ją jak największymi podatkami, co ją też prędzej daleko zmniejszy, jak budujące perory gorliwych kaznodziejów i nauczycielów“.

Oto w krótkości główne zasady podatkowe Naxa. Szkoda wielka, że ten zdrowy i zbawienny kierunek, reprezentowany przez Naxa, trwał w Polsce krótko, ginąc wraz z jego wybitnym przedstawicielem. Szkoda tem większa, że w końcu 18. wieku Polska potrzebowała więcej niż kiedykolwiek ludzi trzeźwych i praktycznych.

§ 14. Czasy nowsze.

(Wiek 19.).

Rozwój myśli skarbowej w Polsce w XIX wieku odbywa się dość nierównomiernie i uzależniony jest w znacznym stopniu od warunków politycznych, które naogół nie sprzyjały skarbowości.

Wskutek utraty niezależnego bytu politycznego, a później własnego skarbu, pisarze ekonomiczni znajdowali mało podniety z zewnątrz do zajmowania się zagadnieniami finansowemi. Ich uwaga była więcej zwrócona ku problemom związanym z polityką ekonomiczną. W pierwszej połowie 19. wieku najobfitszą literaturę wywołuje kwestja agrarna i związana z nią blisko kwestja włościańska, która została rozstrzygnięta zasadniczo w b. Kongresówce prawem o uwłaszczeniu włościan z dnia 2 marca 1864. Można wyliczyć około 80 nazwisk autorów mało znanych lub całkiem nieznanymi, którzy o tych kwestjach pisali w pierwszej połowie 19. wieku. W latach sześćdziesiątych zeszłego stulecia uwagę poczyna zwracać rozwój przemysłu i z tem związaną kwestja socjalna. Nie brak też zwłaszcza w Galicji prac teoretycznych z zakresu ekonomji społecznej. Doktryna skarbowa w porównaniu z dość bogatym dorobkiem ekonomicznym pozostaje w cieniu. Conajwyżej krótkie wzmianki, albo nieliczne monografie w tym zakresie.

Naukę skarbowości usystematyzował do pewnego stopnia *Feliks Słotwiński*, profesor Akademji Krakowskiej, publikując w roku 1818 pracę „O istotnych zasadach nauki skarbowej” ¹⁾. Mała broszura bez większej wartości naukowej, oparta na wywodach Smith'a, Sonnenfelsa i Ferdynanda Naxa. Posiada jednak i pewne zalety metodyczne: układ treściwy i logiczny. Znajdujemy ponadto szereg trafnych uwag. Przedmiotem nauki skarbowej jest „wybieranie najkorzystniejsze dochodów krajowych na zaspokojenie potrzeb publicznych”. Podatek wynika z ugody społecznej, pobierany w celu zaspokojenia potrzeb. Oczywisty wpływ teorii kontraktu społecznego. Zasady podatkowe przejęte są od Smith'a. Pogląd na podatek gruntowy wzorowany na fizjokratach, aczkolwiek z tą modyfikacją, że „podatek jedyny” posiada wielkie braki praktyczne i fiskalne, wobec czego „skomplikowane systemy podatkowania pomimo swych wad są nieuchronne”. Po różnych zastrzeżeniach natury socjalnej, Słotwiński dochodzi do wniosku, że „podatki konsumcyjny tę mają zaletę, iż cząstkowo i nieznacznie opłacanymi bywają... że są podatkiem najintratniejszym, a najmniej uciążającym,

¹⁾ O istotnych zasadach nauki skarbowej przez Feliksa Słotwińskiego, w Krakowie Roku 1818.

zwłaszcza gdy się na rzeczy przepychu i zbytku nakładają”. Na artykuły pierwszej potrzeby natomiast „żadna albo tylko bardzo mała akcyza nałożona być może, gdyż wyższa dotykałaby klasę najuboższą”. Co do cel autor jest zdania, iż powinny służyć dla popierania krajowego przemysłu, nie zaś dla celów fiskalnych.

W powyższym duchu, niewątpliwie słusznym i podyktowanym troską o skarb państwowy wypowiada się Słotwiński. Poza ogólniki zaczerpnięte z innych znanych wówczas dzieł, autor nie wychodzi.

W dobie Królestwa Kongresowego, wśród innych ekonomistów, wysuwa się na pierwsze miejsce potężny i wszechstronny umysł *Fryderyka Skarbka* (1792 — 1870). Zostaje on w r. 1818 powołany na profesora ekonomji politycznej i skarbowości w Uniwersytecie Warszawskim, gdzie wykłada do powstania listopadowego. W roku 1820/21 wydaje świetne dzieło teoretyczne, złożone z dwóch części „Elementarne zasady gospodarstwa narodowego” (II wydanie w roku 1859), a wkrótce potem (w r. 1824) „Rys ogólny nauki finansów” — jedno z niewielu dzieł o skarbowości w literaturze polskiej ¹⁾.

„Niniejsze pismo, pisze Skarbek w przedmowie, przeznaczone jest li tylko dla słuchaczy prelekcji moich o nauce finansowej, aby im ułatwić objęcie układu całej nauki i zwrócić ich uwagę na ważniejsze jej zasady“.

Pracę dzieli Skarbek na dwie części: I) o źródłach dochodu publicznego; II) o przeznaczeniu i sposobie zawiadywania tymże dochodem. W pierwszej części jest mowa o dochodach publicznych, w drugiej przeważnie o wydatkach.

Nauka skarbowa przedstawia „sposób, jakimby można z płodów produkcji krajowej, utworzyć wiecznotrwały zasób dla zaspokojenia coraz odnawiających się potrzeb narodu“. Dochód publiczny opiera się na dochodzie prywatnym, czerpie swe źródło z produkcji „pochodzi pierwiastkowo jako i wszelki inny dochód, albo z pracy, albo z ziemi, albo z kapitałów“ (3). Całą naukę finansową opiera Skarbek na gospodar-

¹⁾ Rys ogólny nauki finansów dla użytku uczniów uniwersytetu królewskiego warszawskiego przez Fryderyka hr. Skarbka, Warszawa 1824.

stwie społecznem. „To co z tych pospolitych źródeł dochodów, twierdzi dalej Skarbek, odchodzi na zaspokojenie potrzeb publicznych, straconem jest dla potrzeb prywatnych. Dochód publiczny jest więc zawsze uszczupleniem dochodów prywatnych i opiera się na pewnym poświęceniu ze strony członków towarzystwa... Nauka finansów wskazuje, jakim sposobem ukształcić można taki dochód publiczny, któryby wszystkie potrzeby wspólne dokładnie zaspokoić zdołał, a potrzebom prywatnym dotkliwego uszczerbku nie czynił”. Nasz autor wyraża tu myśl, że dla istnienia skarbu niezbędnem jest poczuwanie się do pewnych obowiązków publicznych ze strony ludności, poświęcenie interesów prywatnych dla dobra ogółu. Dochody skarbu opierają się na dochodzie społecznym, winny być pobierane „bez uszczerbku osobistych potrzeb i dążności ku ulepszeniu bytu“. Innemi słowy — nadmierne obciążenie ludności podatkami jest nieuzasadnione.

Pierwszem źródłem dochodów publicznych jest dochód z przedsiębiorstw i majątku związków prawnopublicznych. Najważniejszym źródłem są podatki, „to co każdy mieszkaniec kraju z dochodów własnych rzeczy publicznej odstępuje”. Podatek winien być nakładany według czystego dochodu. Zasady podatkowe są następujące: podatek winien być umiarkowanym, sprawiedliwym w rozkładzie, łatwym i niekosztownym dla poboru, nie ma szkodzić przemysłowi krajowemu, nie obrażać moralności.

Skarbek oświadcza się za rozmaitością podatków, ze względów praktycznych, choć w zasadzie słuszny jest jedyny podatek oparty na czystym dochodzie i dochodzi do wniosku: „iż umiarkowane i na dobrych zasadach oparte podatki konsumcyjne za lepsze ze wszech miar od produkcyjnych uznać należy“. Zaletą pierwszych polega na tem, iż kontrybuent nie dostrzega, że zaspokajając własne potrzeby, do opędzenia potrzeb pospolitych się przykłada, że płaci małemi cząstkami kiedy chce i może.

Przechodząc do kredytu publicznego, wyróżnia nasz autor 2 główne rodzaje długów publicznych: 1) wymagalne, które rząd zaciąga z obowiązkiem zwrócenia pożyczonego kapitału w pewnym oznaczonym terminie, 2) wieczne czyli ustalone, od których rząd na wieczne czasy procent opłaca, a kapitału zwrócić nie obiecuje. Pierwsze „nie należą do dobrych środków

zaspokojenia nadzwyczajnych potrzeb“. Drugi rodzaj długów „ze wszech miar jest lepszy od pierwszego“.

Punktem wyjścia dla gospodarstwa państwa są potrzeby publiczne, które „dają powód do wydatków“. Wydatki są zwyyczajne albo nadzwyczajne. Uwagami praktycznymi dotyczącymi administracji skarbowej i rachunkowości państwowej zamyka nasz autor wykład o skarbowości.

Jest to podręcznik dla słuchaczy, wydany w formie nieco skróconej i schematycznej. Przedstawia jednak system nauki skarbowej — pierwszy w literaturze polskiej. Jak „w gospodarstwie narodowym“ tak i „w nauce finansów“ Skarbek stanął na wysokości zadania; wykazał zalety metodologiczne, jasny i treściwy sposób pisania. Niewątpliwie Skarbek zająłby przodujące miejsce nie tylko w rządzie pisarzy polskich, lecz i ekonomistów zagranicznych, gdyby był więcej znany i doceniony. Skarbek oddał wielkie usługi nauce ekonomii i skarbowości.

Zasady głoszone przez Skarbka wcielił w czyn wielki minister skarbu ks. *Drucki-Lubecki*. Skarbek i Lubecki — oto dwa umysły, które się wzajemnie uzupełniały. Ciekawą jest sylwetka księcia ministra, ciekawa i niepospolita to osobistość, zyskująca na znaczeniu w chwili obecnej, jako pierwszorzędnego talentu i umysłu organizacyjnego, który sprawił, że Lubecki umiał dźwignąć skarb, a z nim razem i cały rozwój ekonomiczny na wyżyny. Lubecki może służyć za wzór ministra skarbu i niestrudzonego organizatora życia ekonomicznego w Polsce. Warto nadmienić, że na stanowisku ministra skarbu pozostawał przez dziesięć lat (od r. 1821 do 1830), a ten względnie długi okres czasu pozwolił mu przeprowadzić konsekwentnie i planowo program sanacji skarbu, który przedtem znajdował się w stanie opłakanym. Poprzednik Lubeckiego na urzędzie ministra skarbu, Węgleński, doprowadził był skarb królestwa kongresowego do zupełnego upadku, w ciągu czteroletniego urzędowania (1817—1821) ¹⁾.

Budżet ugiął się pod wydatkami na utrzymanie wojska, w miarę rosnących wymagań W. ks. Konstantego. Dochody wpływały nieregularnie, nic też dziwnego, że powstał znaczny deficyt,

¹⁾ O Lubeckim istnieje wyczerpująca dwutomowa praca Stanisława Smolki: „Polityka Lubeckiego“. Kraków 1907.

który miał być uregulowany drogą udzielenia pożyczki z Petersburga, przyobiecanej w wysokości 2 milionów rubli. Do tej pomocy z Petersburga zwracał się Lubecki, aczkolwiek bez rezultatu. Z początku musiał sobie radzić nowy minister krótkoterminowymi pożyczkami, zaciąganiem przez skarb u różnych domorosłych bankierów.

Obejmując tekę ministra skarbu w roku 1821, twierdził z wiarą w siebie, że „kraj przez finanse nie zginie“. Rozpoczął swe urzędowanie od wydania odezwy do Rad Wojewódzkich, datowanej 17 października 1821 roku, wzywając ludność do regularnego płacenia podatków na rzecz skarbu. „Mam głębokie przeświadczenie, pisze minister w odezwie, że lepiej krajowi, lepiej współziomkom moim usłużyć nie mogę, jak przez skuteczne skarbu publicznego i wpływów jego ustalenie“. Kończy odezwę, wyrażając nadzieję, „że Polacy zawsze są gotowi dopełniać to wszystko, czego utrzymanie kraju i narodowego Rządu wymaga“. Minister skarbu stanął odrazu na stanowisku ministra obywatela i wezwał społeczeństwo do pomocy w obronie zagrożonego bytu politycznego. Odezwa znalazła na razie przychylny odzew pośród obywatelstwa, lecz w miarę nasilenia fiskalnej śruby, społeczeństwo poczęło sarkać na ucisk „nie do zniesienia“. To niezadowolenie wśród ludności podtrzymywał Nowosilcow, w którym przez całe życie Lubecki miał najzawziętszego wroga, dążącego wszelkimi sposobami do obalenia ministra; podburzał W. ks. Konstantego na nowego ministra, strasząc go wzrastającym niezadowoleniem ludności.

W ciągu całego swego urzędowania Lubecki nie podnosił t. zw. „dochodów stałych“, czyli podatków bezpośrednich. Zwiększył natomiast znakomicie dochód z opłat celnych i podatków konsumcyjnych i to głównie wpłynęło na zwiększenie ogólnych dochodów skarbu. T. zw. „dochody niestałe“ z 26.7 mil. złp. w r. 1821 podnoszą się do 44.9 mil. złp. w r. 1829. Wchodzą tutaj: 1) opłaty celne, 2) podatek od wódki i 3) monopol solny. Przy podnoszeniu podatków pośrednich kierował się Lubecki więcej swym praktycznym rozumem, niż wywodami teoretycznymi. „Znał dobrze polską naturę, pisze Smolka ¹⁾, wiedział, że szlachcic z lekkim sercem zapłaci każdy podatek,

1) Smolka. Op. cit. T. I, str. 118.

ukryty w wyższej cenie kupionego towaru, a zawsze będzie wzdychać i narzekać na ucisk, mając wnieść gotówkę do kasy rządowej“.

Lubecki w krótkim czasie nie tylko uporządkował finanse krajowe, lecz doprowadził je do stanu kwitującego, co wywoływało zazdrość ministra finansów rosyjskich, gdzie skarb zawsze cierpiał na brak funduszków. Sekret powodzenia ministra skarbu polegał na tem, że był nieugięty w ukrócaniu panujących nadużyć, nie tolerował żadnej malwersacji, wydalął bez wahania niesumiennych urzędników i pociągał ich do odpowiedzialności karnej. „Bez nowych podatków da się radę, ale idzie o to, aby do skarbu a nie do kieszeni cudzej pieniądze wpływały“—oto hasło, dzięki któremu doprowadził finanse do rozkwitu. Reforma podatków konsumcyjnych w myśl tego hasła, a oparta jednocześnie na znajomości polskiej natury, była główną przyczyną zwiększonych dochodów.

Okres dziesięcioletni 1821 — 1831, gdy Lubecki był ministrem skarbu, jest okresem najbardziej intensywnego wzrostu dochodów państwowych, które się wówczas zwiększyły prawie dwukrotnie, z 51.590 498 złp. do 99.217.584 złp.

Lubecki przyjął oryginalny sposób układania budżetów, wprowadzając dwie rubryki dochodów: przed linią i w linii. Przed linią miało oznaczać początkowo wpływy niepewne. Mimo polepszenia się stanu skarbu polskiego, Lubecki nie zarzucił powyższego systemu układania budżetów, który przetrwał aż do roku 1865 włącznie. Przed linią książę minister pragnął ukryć dochody „przed atakami“ innych ministrów i rządu rosyjskiego. Czynił to rozmyślnie, przewidująco, pragnąc w ten sposób gromadzić fundusze skarbowe niezbędne dla przyszłych zamierzeń gospodarczych.

Gdyby chodziło o związane scharakteryzowanie działalności Lubeckiego, jako ministra skarbu, dałoby się powiedzieć, że sanna finansów została oparta na dwóch zasadach:

1) Dokonano podwyższenia podatków pośrednich, t. zw. „dochodów niestałych“. Lubecki zwrócił się do tego środka, wzbudzającego wątpliwości teoretyczne (z wyjątkiem podatku od wódki), kierując się zdrowym rozsądkiem. Rozumiał dobrze, że w społeczeństwie mało wyrobionem wszelkie mrzonki fizjokratyczne o podatku jedynym zawiodą. Na teorię nie miał czasu,

ani zamilowania do niej. Idee ekonomistów klasycznych nazywał „nasionami dowcipu angielskiego“.

2) Nie wystarczyło atoli znaczne podwyższenie dochodów, należało też zwrócić uwagę na administrację skarbową, aby zebrane fundusze nie zostały roztrwonione. Na tem polu wykazuje książe minister olbrzymią energję, dar organizacyjny i pracowitość niestrudzoną. Z jego listów wiadomo, iż pracował nieraz po 20 godzin na dobę.

Na podstawie zdrowego i silnego skarbu rozwinął dopiero szeroko zakrojony program ekonomiczny, polegający na „ożywieniu cyrkulacji i mobilizacji bogactw krajowych“. W tem zdaniu mieści się cały program Lubeckiego, zmierzający do podniesienia rolnictwa, przemysłu, handlu i utrwalenia kredytu przez powołanie do życia Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego oraz Banku Polskiego. Polsce trzeba bogactwa dla utrzymania niepodległości — oto credo Lubeckiego. Nawet w najcięższych chwilach rąk nie opuszczał i całe swe życie dążył do jednego — do ekonomicznego podniesienia kraju.

Taką jest w krótkości polityka finansowa najwybitniejszego polskiego ministra skarbu. Aczkolwiek teorią się nie zajmował, niemniej jednak znakomicie stosował jej wskazania w życiu praktycznym.

W dobie po powstaniu 1863 r. w Warszawie uprawiają naukę ekonomji i skarbowości przedewszystkiem profesorowie Szkoły Głównej, która mimo krótkiego istnienia (1862—1869) wydała wielu ludzi zasłużonych tak na polu nauki, jak i działalności praktycznej. Skarbowością zajmuje się w szczególności *Józef Oczapowski*, autor pracy „O rozchodach państwa“, tudzież „O zadaniach i metodzie umiętności skarbowej“. Profesorowie zreformowanych uniwersytetów w Krakowie i we Lwowie pielęgnują wiedzę skarbowości, sprowadzając ją głównie do wykładu prawa skarbowego austriackiego. W pierwszym rządzie należy wymienić *Leona Bilińskiego*, który wydaje w r. 1886 „System nauki skarbowej“. Aczkolwiek podręcznik w części szczegółowej uwzględnia głównie prawo austriackie, niemniej jednak w części ogólnej teoretycznej zawiera głębokie i trafne uwagi, tak w sprawie wydatków, jak i dochodów publicznych. Biliński uzasadnia podatek dochodowy i pod tym względem wypowiada się, jako jego zdeklarowany zwolennik. Charakterystyczne jednak, iż podatki pośrednie znajdują w naszym autorze obrońcę i to że

względu na ich zalety fiskalne. „Gdyby chodziło o ideały — ja pierwszy, powiada Biliński, przyłożyłbym do nich (t. j. podatków konsumcyjnych) zabójczą rękę“¹⁾, lecz z uwagi na zalety fiskalne są one niezbędne w każdym systemie podatkowym.

Systematyczny podręcznik nauki skarbowości wydaje *prof. Stanisław Głąbiński*²⁾, gdzie w sposób jasny i naukowy zapoznaje czytelnika z ostatnimi zdobyczami wiedzy, ilustrując je zwłaszcza przykładami z prawa skarbowego w Austrii. Już podczas wojny ukazuje się „nauka skarbowości“ D-ra *H. Radziszewskiego*.

Cenne monografie z dziedziny skarbowości i ekonomji, oparte na bogatym materiale, świadczące o wielkiej erudycji autora, wydaje *prof. Adam Krzyżanowski* z Krakowa³⁾. Kwestja waluty związana ze skarbowością posiada wybitnych reprezentantów w osobach *prof. R. Rybarskiego, F. Młynarskiego, H. Tenenbauma, St. Kempnera* i t. d.

W Poznaniu pisze o prawie skarbowem polskiem *prof. Edward Taylor*, we Lwowie *prof. L. Caro*.

Przytoczonych nazwisk wystarczy dla nabrania przeświadczenia, że nauka skarbowości posiada i w Polsce wybitnych przedstawicieli. Zagadnienia skarbowe zyskały na mocy i wzbudziły głębokie zainteresowanie od chwili uzyskania Niezależności politycznej i wysunięcia się problemu skarbowego na czoło zagadnień państwowych. Obecnie istnieje silny bodziec z zewnątrz do zajęcia się nauką skarbowości i sądzić należy, że otwiera się pod tym względem nowy rozdział dla polskiej doktryny skarbowej.

Rozwój myśli skarbowej w Polsce dałby się ująć syntetycznie w następujące punkty najważniejsze:

1) Od najdawniejszych czasów polscy pisarze mieli dużo zrozumienia dla potrzeb państwa, a w związku z tem zajmowali się zagadnieniem znalezienia środków dla pokrycia potrzeb publicznych.

2) Pomysły skarbowe wyprzedzają często odnośne urzędzenia na Zachodzie.

1) Biliński. System nauki skarbowej 1876, str. 192.

2) Stanisław Głąbiński. Nauka skarbowości. Lwów 1911.

3) Gospodarka wojenna 1919. Nauka o pieniądzu i kredycie 1922. Nauka skarbowości 1923.

3) Nasi pisarze, abstrahując od teorji, zalecają reformy, dające się zastosować do nierozwiniętych stosunków skarbowych. Charakterystyczne jest pod tym względem naogół życzliwe stanowisko polskich ekonomistów do pośrednich podatków, odbiegających jak wiadomo od ideałów skarbowych.

4) Kierunek narodowy, wysuwanie na pierwszy plan potrzeb kraju, zapatrywanie się na indywiduum jako na obywatela kraju, jest bodaj najważniejszym znamieniem, jednoczącym wszystkich ekonomistów polskich, poczynając od Ostroroga i Morzewskiego, a kończąc na Staszicu, Kołłątaju i Skarbku. W tem leży oryginalność poglądów naszych ekonomistów.

5) Obok tej cechy zasadniczej spotykamy u wielu zdrowy rozsądek, który zbliża ich w tym względzie do anglików i jest nieocenionym skarbem, najlepszym drogowskazem w działalności naukowej i poczynaniach praktycznych.

CZEŚĆ III.

Nauka o wydatkach.

ROZDZIAŁ I.

Uwagi ogólne.

§ 15. Pojęcie wydatków publicznych.

Potrzeby, jak wskazaliśmy wyżej, są jedyną przyczyną i punktem wyjścia działalności gospodarczej, tak jednostki, jak i państwa; dlatego naukę o wydatkach stawiamy na początku naszych rozważań. Wydatki—jest to system potrzeb państwowych wyrażony w pieniądzu. Potrzeby domagające się pokrycia nie są jednak identyczne z wydatkami, lecz zwykle je przewyższają, a to z dwóch powodów. 1) Zapotrzebowanie przewyższa sumę wydatków w tem znaczeniu, że dla braku środków i innych przyczyn nie wszystkie potrzeby znajdują zaspokojenie. Nawet w najlepiej rozwiniętym organizmie publicznym, wymagania stawiane wobec skarbu są wyższe, niż na to środki pozwalają. Odnosi się to zwłaszcza do niezmiernie rozciągłych potrzeb kulturalnych. 2) Nie wszystkie pokryte potrzeby znajdują wyraz w formie pieniężnej. Szereg usług oddawany jest bezpłatnie przez obywateli (urzędy honorowe), z drugiej strony poszczególne działy administracji pracują bezpłatnie jedne dla drugich (kolej obsługuje „bezpłatnie” pocztę).

Kwestja, czy i o ile polityka wydatkowań wchodzi w zakres naszych badań, została już rozstrzygnięta. Zajęliśmy stanowisko, że aczkolwiek wydatki publiczne stanowią w pierwszym rze-

dzie przedmiot administracji, niemniej jednak nie mogą być obojętne dla polityki skarbowej, zwłaszcza wobec ich niezmiernie intensywnego wzrostu, a z tem związanej coraz większej trudności ich pokrycia. Minister skarbu ma prawo i obowiązek czuwać nad całą gospodarką państwową, tak w dziale wydatków, jak i dochodów. Różnica z administracją polega na tem, że podczas gdy ją interesuje przedewszystkiem rodzaj i celowość, o tyle ministra skarbu zajmuje głównie wysokość wydatków, dla których należy znaleźć środki dochodowe. Dopiero w wyjątkowych wypadkach, gdy brak normalnych dochodów, lub o ile wydatki wzrastają nadmiernie, decyzja o ich celowości wchodzi w kompetencję ministra skarbu, bez aprobaty którego wydatek nie może być wstawiony do budżetu. Taki wypadek zachodzi po wielkich i niszczących wojnach ¹⁾.

§ 16. Wzrost wydatków.

Najogólniejszą cechą wydatków publicznych, która najbardziej interesuje naukę skarbowości, jest ich ciągły wzrost, zjawisko tak stałe i powszechne, iż można mówić o prawie zwiększających się wydatków publicznych. Gdy w początkach cywilizacji punkt ciężkości przy pokrywaniu potrzeb spoczywał na gospodarstwie prywatnem i na rodzinie, to w miarę rozwoju związków prawnopublicznych, poczęto wobec nich stawiać coraz wyższe wymagania. Jeżeli w czasach oświeconego absolutyzmu ma się złudzenie, że ingerencja państwa była większa, pochodzi to tylko z nieumiejętnej i uciążliwej jej formy.

O wzroście wydatków świadczą cyfry. W okresie od połowy 19. wieku do r. 1913 wydatki Prus podniosły się z 282 milj. do 4.595 milj. mk. czyli 15 razy, wydatki Austrii ze 163 milj. guld. do 3137 milj. koron, czyli 9 razy, wydatki Rosji z 560 milj. rb. do 3.341 milj. rb. czyli 6 razy i t. d.

¹⁾ Nitti wypowiada w tym względzie pogląd: „Nauka skarbowości, zdaniem włoskiego ekonomisty, nie może rozpatrywać jedną kwestję (dochodów) w oderwaniu od drugiej (kwestji wydatków), bowiem zdobywanie i wydawanie środków materialnych, niezbędnych dla rozwoju związków publicznych, są dwoma zjawiskami znajdującymi się w dwustronnym związku zależności“. (Nitti op. cit. str. 102).

Istnieją trzy najważniejsze przyczyny tego zjawiska: 1) wzrost zaludnienia, 2) rozwój potrzeb, 3) wojny. Pierwsza działa mechanicznie i jest czysto zewnętrzna, druga posiada głębsze znaczenie i jest niezmiernie rozciągła, trzecia wreszcie — przypadkowa.

1) Przyrost ludności stanowi przyczynę prostą i nie wymagającą bliższych wyjaśnień. Oczywiście jest rzeczą, że gdy koło osób, dla których państwo spełnia swe zadania, rozszerza się, jednocześnie podnoszą się wydatki. Wzrost ludności odbywał się najszybciej w miastach. Gdy spisy ludności poczęły w drugiej połowie 19. stulecia wykazywać setki tysięcy tam, gdzie do niedawna żyły tylko tysiące, wydatki samorządowe, a zarazem i państwowe zaczęły wzrastać gwałtownie. Dobitną tego ilustrację stanowi rozwój miast w Anglii i w Niemczech. Dla finansów państwowych wzrost zaludnienia jest przyczyną najbardziej bezpośrednią, niemniej jednak drugorzędną. Najlepszym dowodem, że wydatki państwa wzrastały znacznie szybciej, niż ludności przybywało. W Prusach od połowy 19. wieku do wybuchu wojny ludność się podwoiła (z 20 milionów wzrosła do 40 milionów), podczas gdy wydatki zwiększyły się 15 razy.

2) Głębszą przyczyną prawa zwiększających się wydatków publicznych jest rozwój potrzeb, następstwem czego są coraz wyższe wymagania stawiane wobec państwa. Potrzeby posiadają decydujące znaczenie dla postępu kultury i cywilizacji. Siła odczuwanej potrzeby działa pobudzająco na działalność człowieka. Dawne potrzeby domagają się intensywniejszego i doskonalszego pokrycia, powstają zarazem nowe, dawniej nieznanne, pobudzające do wynalazków, a także powstają wynalazki, z których wynikają nowe potrzeby. Rozróżniamy dwie przyczyny powstania potrzeb: nasz organizm i społeczeństwo. Wszystkie potrzeby związane z organizmem nazwiemy istotnymi, pod wpływem społeczeństwa powstają potrzeby cywilizacyjne; te ostatnie w pojęciu zacieśnionem można nazwać klasowymi, jako wyraz przynależności człowieka do pewnej klasy społecznej. Istotnym znamieniem potrzeb, a zwłaszcza — społecznych, odznaczających się znacznie większą subiektywnością od potrzeb organicznych, jest ciągły rozwój w nieskończoność. Na tem opiera się cała historia cywilizacji, w szczegółowym wypadku — historia państwa.

Rozwój potrzeb i z tem związanych postępów w dziedzinie techniki, zdrowotności, oświaty i t. d., nie mogą pozostać bez

wpływu na działalność państwa. Wymagania względem niego są coraz wyższe i bardziej skomplikowane, zadania państwa rozszerzają się, a jednocześnie wydatki rosną. Są to wydatki będące wyrazem postępu, zmierzające do zwiększenia dobrobytu ¹⁾.

3) Trzecia przyczyna posiada charakter zgoła odmienny co do przeznaczenia, zwiększa wydatki gwałtownie, nie posiada jednak znaczenia dodatniego. Wojny i zbrojny pokój zaciążyły na budżetach bardzo dotkliwie. Przed wybuchem wojny światowej utrzymanie zbrojnego pogotowia pochłaniało $\frac{1}{4}$, a nawet w niektórych państwach $\frac{1}{3}$ część wydatków, budżety zaś mocarstw wojujących w okresie 1914—1918 posiadały charakter wybitnie wojenny. O wydatkach na wojsko będzie mowa przy rozpatrywaniu rodzajów wydatkowań.

§ 17. Klasyfikacja wydatków.

Podział wydatków daje się przeprowadzić z różnych punktów widzenia, zależnie od tego, jakiego działu życia państwowego dana klasyfikacja dotyczy.

I. Z najszerszego punktu widzenia gospodarki państwowej, zapotrzebowanie państwa dotyczy z jednej strony dóbr, z drugiej zaś strony usług. Budżet wprowadza termin: wydatki rzeczowe i osobiste.

1) Pod względem skarbowym wchodzi w rachubę tylko t. zw. dobra gospodarcze, posiadające wartość wymienną, Dobra wolne, t. j. darne siły natury, nie posiadają znaczenia rachunko-

1) L. v. Stein, twierdzi. „Trwały wzrost wydatków publicznych jest poniekąd widomym znakiem postępów narodów... w tem znaczeniu możemy mówić, że państwo nigdy zbyt wiele wydawać nie może, o ile wydatki są reproduktywne... Zadaniem prawdziwego męża stanu jest podniesienie się na taki punkt widzenia, z którego można należycie zrozumieć istotne zapotrzebowanie całości... Dobrze pojęta oszczędność polega nie na tem, aby najmniej wydawać, lecz aby ocenić wydatki zależnie od jego celu i przeznaczenia“. (Stein op. cit. I tom str. 137). Ekonomista niemiecki, w myśl teorii o reproduktywności wydatków publicznych, pozostawia państwu wolną rękę w szafowaniu funduszem publicznym, nie przypuszczając ani na chwilę, że państwo nie jest nieomyłne, jak ludzie, z których się składa.

wego. Normalnym sposobem pokrywane zapotrzebowania rzeczowego państwa jest kupno, lub wynajem oraz własna produkcja.

Przy kupnie lub wynajmie zwykle państwo rozpisuje przetarg i nabywa potrzebne przedmioty od najtańszego a zarazem najsolidniejszego dostawcy. Odmianą kontraktu kupna-sprzedaży jest wynajem, gdy skarb nie nabywa danej rzeczy na własność, lecz zapewnia sobie jej używanie lub korzystanie z pożytków za określonym czynszem najmu albo dzierżawy. Państwo wynajmuje lokale dla urzędników lub wydzierżawia lasy prywatne.

W celu uniezależnienia się od prywatnych dostawców, państwo może wystąpić w charakterze producenta. Produkcja publiczna znaną była w czasach dawniejszych, gdy państwa lub gminy prowadziły przedsiębiorstwa przemysłowe i handlowe. Obecnie ten sposób dostarczania dóbr spotykany jest często, aczkolwiek wobec olbrzymiego rozwoju przemysłu prywatnego nie rzuca się tak w oczy, jak to miało miejsce w wiekach średnich.

2) Państwo otrzymuje usługi za darmo, albo za odpowiednią zapłatą.

W przeszłości państwo wspierało się na przemocy, jego życie publiczne było to życie silnych kosztem słabych¹⁾. Usługi względem państwa oparte były w znacznej mierze na pracy niewolników, którzy dokonywali ciężkich prac fizycznych, budowali drogi, wznosili budynki, świątynie, piramidy i t. d. W średniowieczu i w czasach nie tak odległych niewolnictwo zastąpiono nieco łagodniejszą formą pańszczyzny.

Ciężkiej pracy niewolników nie opartej na żadnym odwzajemnieniu, a wyłącznie na przemocy, nie należy mieszać z pracą nieodpłatną, podejmowaną dla zaszczytu, która również miała szerokie zastosowanie w starożytności. W dawnym Rzymie cała wyższa administracja państwowa spoczywała w rękach urzędników honorowych. Urzędy honorowe były regułą, później

1) Na najniższych szczeblach kultury silny zabijał słabego. Niewolnictwo stanowi już pewien postęp. Zamiast unicestwiać wroga, darowywano mu życie, co było korzystniejsze dla zwycięzcy, pod warunkiem wszakże, iż pokonany pracować będzie na rzecz swego pana, że będzie mu służył za darmo.

dopiero za czasów cesarstwa zostały zastąpione przez urzędy płatne.

Do kategorii darmych albo nieodpłatnych usług w ścisłym znaczeniu należą obecnie urzędy honorowe, podejmowane nie dla zarobku, lecz dla idei. Ten system, rozwinięty najsilniej w instytucjach samorządowych, a dalej kościelnych i dobroczynnych, znalazł zastosowanie w życiu państwowym, przedewszystkiem w Anglii, skąd przeniósł się na kontynent. Nie zamierzamy zastanawiać się, czy urzędy honorowe są zjawiskiem dodatniem czy ujemnem, bo kwestja ta zbyt silnie związana jest z warunkami miejsca i czasu. Ogólnie da się powiedzieć, że warunkiem pomyślnych rezultatów pracy honorowej jest wysoki stan kultury politycznej; gdzie tego niema, zajęcia honorowe. mogą się stać przyczyną zaniedbywania obowiązków.

Usługi płatne oddawane są przez urzędników i robotników państwowych. Stosunek państwa do urzędników opiera się na trwałym kontrakcie najmu, często dożywotnim, do robotników na umowie o pracę¹⁾.

Stosunek do urzędników jest bliższy niż do robotników. Podstawę umowy stanowi kontrakt oparty na ustawie (pragmatyka służbowa). Po wysłużeniu określonej ilości lat urzędnik ma prawo do emerytury, jak również pozostająca po nim rodzina w razie jego śmierci. Niektóre urzędy są nawet dożywotnie. W zasadzie stosunek służbowy do państwa wyłącza wszelkie inne zajęcia urzędnika, który ponadto obowiązany jest do zachowania tajemnicy służbowej.

Robotnicy pracują na rzecz związku publicznego na podstawie wolnej umowy o pracę, stosunek ich do państwa może być każdej chwili rozwiązany z zachowaniem tylko obowiązujących norm prawnych. W razie zerwania umowy o pracę, robotnik nie ma zwykle prawa do emerytury. Po za umówioną ilością godzin pracy na rzecz państwa, robotnik może rozporządzać swoją osobą wedle upodobania. Ma z reguły prawo żądać lepszych warunków w drodze koalicji lub nawet strejku.

III. Z punktu widzenia społeczno-gospodarczego, wydatki państwa są z reguły wytwórcze, acz zdarzają się i wydatki nie-

¹⁾ Por. W. Lotz. op. cit. str. 184 i nast., tudzież literatura przytoczona na str. 196. Tak samo Schmoller II str. 259—261.

wytwórcze. Są to pojęcia rozciągle, wymagające bliższego wyjaśnienia.

Produkcję określa nauka ekonomiczna, jako współdziałanie człowieka z przyrodą w celu otrzymania wytworu. Rola człowieka jest czynna, przyrody bierna; człowiek działa, przyroda znosi (Czerkawski). Przez długi czas istota produkcji nie była ściśle określona przez naukę. Zapatrywano się na nią z ciasnego i materialnego punktu widzenia. Dopiero szkoła psychologiczna i wreszcie Alfred Marshall zdefiniowali pojęcie produkcji, twierdząc, że produkować znaczy to samo co stwarzać użyteczności. Wobec tak rozciąglego pojęcia produkcji, niełatwym zadaniem jest odróżnienie wydatków pod tym kątem widzenia. Najogólniej dałoby się powiedzieć, że do wytwórczych zaliczamy wydatki, dzięki którym zwiększa się wartość majątku społecznego, niewytwórczymi są zaś te, które tego rezultatu nie wywołują. Zależnie od bliższego lub dalszego efektu zużytych przy produkcji dóbr i usług, rozróżniamy wydatki skarbowo-wytwórcze, gospodarczo-wytwórcze i socjalno-wytwórcze.

1) Skarbowo-wytwórcze są to wydatki, które w krótkim czasie po ich poniesieniu przynoszą kasie skarbowej czysty dochód. Słowem, koszty produkcji lub administracji zostają pokryte z nadwyżką. Miarodajnym jest przytem zamiar państwa. Istnieją urzędnictwa skarbowe, których jedynym i wyłącznym celem jest przysporzenie dochodów. Do tej kategorii zaliczamy wydatki na urządzenie monopolów fiskalnych, których celem jest przysporzyć czystych wpływów dla państwa.

2) Szerszą dziedzinę obejmują wydatki gospodarczo-wytwórcze. Ich celem jest przyjście z pomocą gospodarstwu społecznemu, służyć użyteczności publicznej, lecz w związku z tem dostarczanie dochodów skarbowych. Dodatni rezultat finansowy nie następuje bezpośrednio, lecz dopiero po szeregu lat, wszelako z reguły powinien się okazać. Do tej kategorii należą przedsiębiorstwa państwowe i gminne, które służyć użyteczności publicznej, są z reguły źródłem dochodu. Przy ich administracji obowiązuje zasada prywatno-gospodarcza, osiągnięcie zysku; w przeciwnym razie z większą korzyścią dla skarbu i społeczeństwa jest, aby się państwo tych zadań nie podejmowało. Przykłady są liczne: a zatem środki komunikacji państwowe i gminne, kopalnie, fabryki, zakłady kredytowe, a nawet drukarnie państwowe, poczta i telegraf.

3) Wydatki socjalno-wytwórcze są rachunkowo nieuchwytnie, stanowią jednak prawie wyłącznie zarezerwowane dla państwa i związków samorządnych pole działania, gdyż tych zadań nie podejmuje się zwykle inicjatywa prywatna dla braku korzyści materialnych. Świadczenia niematerialne wykazują korzyści idealne. Wytwórcze jednak w szerokim znaczeniu są wydatki na szkolnictwo, zdrowotność, podniesienie kultury, walkę z epidemią lub też na sądownictwo i policję.

Jakie wydatki zaliczamy do kategorii niewytwórczych? Wszystkie te, które nie osiągają zamierzonego celu, t. j. są bezużyteczne, lub przynoszą państwu i ludności szkodę, niszcząc majątek społeczny i siły twórcze społeczeństwa. Bezużytecznym jest wydatek, skoro cel nie zostanie osiągnięty, np. wystawienie fortecy, która ulegnie rozebraniu. Szkodliwym natomiast dla społeczeństwa jest wydatek wrogiego państwa zaborczego na cele antynarodowe.

Przychodzą wreszcie wydatki wojenne. Wojna jest procesem nieekonomicznym, gdyż niszczy majątek i ludzi. Korzyści z wygranej wojny obecnie nie istnieją, wobec jej niszczycieliskiej pracy dla wszystkich państw w nią wciągniętych. Wszystkie państwa przegrały w tym znaczeniu wojnę światową, gdyż straty są nie do powetowania w postaci zabitych ludzi; zniszczonych warsztatów pracy i dorobku wiekowej kultury. Po ostatnich doświadczeniach nikt chyba twierdzić nie będzie, że wydatki wojenne można zaliczyć do produktywnych ¹⁾.

III. Z punktu widzenia prawa budżetowego i techniki skarbowej, ważny jest podział na wydatki zwyczajne i nadzwyczajne, zważywszy na sposób ich pokrycia. Istnieje teza, że wydatki zwyczajne winny być pokryte przez podatki oraz inne zwyczajne wpływy skarbowe, nadzwyczajne wydatki — przez pożyczki. Kryterjum do odróżnienia tych obu form wydatków kryje się

¹⁾ Odmiennego zdania jest L. v. Stein, którego państwowe stanowisko posunięte jest tak daleko, że nawet wydatki wojenne zalicza do produktywnych. „Każdy wydatek państwowy, pisze ten autor, nawet pozornie niewytwórczy, jak np. utrzymywanie wojska, jest w tem znaczeniu produktywnym, że zawiera w sobie warunek niezbędny dla spokojnej i wytwórczej pracy obywateli“ (v. Stein. op. cit. str. 135).

w perjodyczności względnie w sporadyczności ich powstawania. Wydatki zwyczajne, twierdzi się zwykle, związane są z ogólną administracją, obracane są na płace dla urzędników, na sądownictwo, wojsko na stopie pokojowej, powtarzają się co roku i regularnie. Natomiast nadzwyczajne wydatki łożone są na jednorazowe znaczne inwestycje, lub wywołane nieprzewidzianymi okolicznościami, np. w razie wybuchu wojny. Aby oddzielić te dwie kategorie wydatków należy stanąć na najszerszym stanowisku całokształtu gospodarki państwowej. Z tego punktu widzenia niektóre wydatki, formalnie nadzwyczajne, zaliczyć wypadnie faktycznie do zwyczajnych. Wystawienie budynku szkolnego lub nowego dworca kolejowego, aczkolwiek wymaga większego wydatku, niemniej jednak należy zaliczyć do wydatków zwyczajnych, gdyż w dobrze urządzonym państwie. dbałem o stan oświaty lub środki komunikacji, co pewien czas niezbędną jest budowa nowych gmachów szkolnych i kolejowych, a tem bardziej zakup nowych lokomotyw i wagonów. Zwłaszcza w okresie wojennym pojmowanie wydatków zwyczajnych z najszerszego punktu widzenia, wobec niezbędnych inwestycji, a zarazem szukanie na to nowych środków podatkowych, wydaje nam się rzeczą niezbędną. Szereg wydatków pozornie nadzwyczajnych powtarzać się będzie perjodycznie przez wiele okresów budżetowych.

W normalnych warunkach zwyczajnymi są wydatki, wypływające z normalnego życia państwowego, z uwzględnieniem t. zw. wydatków „nieprzewidzianych“. Nadzwyczajne natomiast przekraczają ramy zwykłego życia i występują nieperjodycznie.

IV. Z punktu widzenia administracji, wydatki dają się podzielić na szereg rodzajów, zależnie od ich przeznaczenia według głównych resortów państwowych ¹⁾.

Należy się zastrzedz, że skarbowość musi się liczyć z kaźdoczesnym ustrojem państwowym, różnym zależnie od formy rządów; niemniej jednak pewne charakterystyczne grupy wydatków dają się ustalić. Istnieją zatem cztery wielkie grupy zapotrzebowania: 1) najwyższa władza centralna; 2) pra-

¹⁾ Wyczerpującą klasyfikację wydatków państwowych podaje A. Wagner. Finanzwissenschaft I Teil. 1877 str. 53 i nast. oraz 215 i nast.

worzędność; 3) wojsko; 4) wydatki gospodarczo - kulturalne.

Do pierwszej grupy należą wydatki na reprezentację i ciała ustawodawcze, tudzież przedstawicielstwo narodowe za granicą. Do drugiej grupy zaliczamy sądownictwo i policję bezpieczeństwa. Do trzeciej grupy — wydatki na obronę granic. Czwarta grupa najbardziej rozciąga zawiera wydatki: 1) na administrację skarbową i zarząd długiemi; 2) na oświatę i wyznania; 3) na środki komunikacji; 4) na rolnictwo; 5) na przemysł i handel.

ROZDZIAŁ II.

Szczegółowy obraz wydatków.

§ 18. Najwyższa władza centralna.

Państwo jako osoba prawna potrzebuje zastępców w swych czynnościach.

1) Wydatki na głowę państwa znajdują wyraz w liście cywilnej. Dawniej, gdy skarb królewski nie był oddzielony od skarbu państwa, własne domeny księcia stanowiły wyłączne źródło dla opędzenia wydatków na reprezentację. Własny majątek panującego był do ostatnich czasów podstawą dla pokrycia wydatków na reprezentację w państwach absolutystycznych. Lista cywilna, czyli wydatki czerpane ze skarbu państwa na utrzymanie głowy państwa, jest rezultatem ustroju konstytucyjnego. W Rosji np. do czasu utworzenia Dumy państwowej, lista cywilna była nieznana. Jej wysokość określona ustawą zasadniczą jest różna zależnie od formy rządów, zwyczajów i zamożności danego kraju. W Rosji wynosiła przed wojną 12 milj. rb., we Francji, państwie demokratycznym — tylko 1.2 milj. franków; w Anglii wraz z apanażami dla rodziny panującego — 1/2 miliona funtów, w Austrii — 11.3 milj. koron i t. d.

2) Ogólnie przyjętą zasadą jest we wszystkich państwach wynagrodzenie członków izb ustawodawczych w formie dyjet poselskich, zwrotu kosztów podróży, do czego przybywają jeszcze wydatki kancelaryjne i rzeczowe. Wydatki z tego tytułu obracały się przed wojną w granicach od 2 milionów mk. w Niemczech (Reichstag) do 19 milionów fr. we Francji.

3) Przedstawicielstwo zagraniczne stanowi zwykle poważną rubrykę wydatków, zwłaszcza w krajach o niskiej walucie, co wystąpiło ze szczególną jaskrawością podczas wojny. Wystarczy nadmienić, że misje zagraniczne pochłonęły w Polsce w r. 1920 około 10% wszystkich wydatków państwowych. Lwią część wydatków w ministerstwie spraw zagranicznych pochłaniają pobory posłów i konsulów, tudzież różne z tem związane wydatki na przejazdy, dyjety, specjalne misje, nie mówiąc już o zarządzie centralnym i wydatkach kancelaryjnych.

§ 19. Praworządność i policja.

Ważnem zadaniem państwa jest utrzymanie porządku wewnątrz kraju, dzięki poszanowaniu prawa i ścisłemu wykonaniu ustaw obowiązujących.

1) Wymiar sprawiedliwości i więziennictwo stanowią dwie ważne rubryki w ministerstwie sprawiedliwości. Wydatki z tem związane, które w normalnym budżecie przedwojennym wahały się od 2 do 3% ogółu wydatków państwowych, uwarunkowane są ustrojem wymiaru sprawiedliwości. Sądy honorowe i samorządne odciążają budżet państwowy; odwrotne zjawisko zachodzi w państwach absolutystycznych i zcentralizowanych.

2) Policja bezpieczeństwa, czuwająca nad wykonaniem ustaw i utrzymaniem porządku wewnątrz państwa, stanowi najważniejszy wydatek ministerstwa spraw wewnętrznych. Jej utrzymanie stanowiło przed wojną od 2 do 4% budżetu, zależnie od podziału tego ciężaru pomiędzy państwo i gminy. Policja jest przeważnie państwowa, a gminy, zwłaszcza wielkie miasta, dopłacają do jej utrzymania (Prusy, Austria). Podział ciężaru może nastąpić i w ten sposób, że państwo ponosi wydatki personalne, gminy — wydatki rzeczowe, (Rosja) lub wreszcie policja może być utrzymywana przez gminę, a państwo dopłaca dodatki (Anglja).

§ 20. Wydatki na obronę zewnętrzną.

Ciągłe zwiększanie się wydatków na cele militarne dało się dotkliwie odczuwać od końca zeszłego stulecia. Przez dwadzieścia lat przed wybuchem wojny światowej państwa prześcigały się wzajemnie w podnoszeniu swych sił zbrojnych, a w następstwie w ciągłym zwiększaniu wydatków na obronę kraju. Zbrojenia jednego mocarstwa pociągały zbrojenia innych państw, nie chcących pozostać w tyle za swym rywalem. Okres zbrojnego pokoju stał się nad wyraz uciążliwy dla gospodarstwa społecznego i skarbowości państwowej. Doszło do tego, że w roku 1913 Europa łożyła na swą obronę przeszło 10 miliardów marek. Rzesza niemiecka wydawała przed wojną na wojsko lądowe i morskie 1,6 miliardów marek, co stanowiło niemal połowę (47%) wydatków państwowych. Rosja przeznaczala na wojsko 800 milionów rubli, czyli czwartą część budżetu, Francja i Anglja prawie trzecią część wydatków, Austrija—piątą część budżetu i t. p. Słowem, wydatki na obronę krajową już przed wojną pochłaniały lwią część wydatków państwowych. Polityka zbrojnego pokoju była złowrogą przygrywką do wielkiego kataklizmu dziejowego, który wybuchnął z siłą żywiołową 2 sierpnia 1914 roku i wywołał nieobliczalny przewrót w historii świata.

Wojna wywołuje głębokie zmiany w budowie budżetu państwowego. Skarbowe wydatki wojenne można ująć w znaczeniu zacieśniającem i rozszerzającym. Do pierwszej kategorii zaliczają się wydatki wojenne w ścisłym znaczeniu, które znikają po ukończeniu działań wojennych. Koszty wojny w szerszym znaczeniu obejmują te wszystkie rozchody państwowe, które obciążają budżety, mimo zawarcia pokoju, przez czas dłuższy lub krótszy.

1) Wydatki wojenne w ścisłym znaczeniu, czyli tymczasowe, dają się podzielić na trzy dość wyraźne grupy: rozchody na mobilizację, na prowadzenie wojny oraz wydatki związane z ukończeniem działań wojennych.

a) Koszty mobilizacji zależą od stosunku zachodzącego pomiędzy liczebnością wojska na stopie pokojowej i na stopie wojennej. Im większa różnica zachodzi w liczebności wojska podczas pokoju i w czasie wojny, tem oczywiście koszty mobilizacji są znaczniejsze. Wojsko musi być odpowiednio wyekwipowane, materiał w koniach i środkach transportowych—uzupełniony. Do

tego dochodzą koszty zaprowiantowania fortec, postawienia na stopie wojennej marynarki, oraz przedsięwzięcie niezliczonych czynności, związanych z rozpoczęciem działań wojennych. Koszty mobilizacji muszą być natychmiast pokryte: w tym celu na przykład Rzesza Niemiecka posiadała odpowiedni skarbiec złotych w Berlinie. Mobilizacja odbywa się w przeciągu paru dni i państwa przystępują niezwłocznie do działań nieprzyjacielskich, uruchomiwszy skomplikowaną maszynę wojenną.

b) Po tych czynnościach przedwstępnych, państwa wchodzi w właściwy okres wojny; teraz dopiero zaczyna działać potężnie pompa, ssąca skarb państwa. Środki materialne, których dostarcza cała ludność, a zależne w ostatniej linii od siły ekonomicznej kraju, od jego sił wytwórczych, decydują w znacznej mierze o wyniku wojny.

c) Przychodzi wreszcie oczekiwane z niecierpliwością zawieszenie broni, wreszcie pokój. Lecz i tu nie koniec kosztom wojennym. Powstaje trudne zadanie demobilizacji milionowych armji, doprowadzenie ich do stanu pokojowego. Rozpuszczenie wojska pociąga nowe wydatki, połączone z przewozem żołnierzy do domów i wymaga w dalszym ciągu szeregu czynności administracyjnych.

2. Drugą kategorię stanowią wydatki wojenne w szerszym znaczeniu, które mimo zawarcia pokoju, obciążają nadal, jako skutek wojny, budżety państwowe. Ważną rubrykę wydatków, spowodowanych wojną, stanowią w okresie powojennym wsparcia dla inwalidów i rodzin po poległych. Przypuszczać należy, że podczas wojny światowej poległo 10 milionów ludzi, a drugie tyle pozostało niezdolnymi do pracy wskutek odniesionych ran i kalectwa. Przyjmując, że każda rodzina po zabitym lub inwalidzie otrzyma rocznie 2000 franków, ogólna suma emerytur dla 20 milionów ludzi wyniesie 40 miliardów franków rocznie. Dla Rzeszy Niemieckiej obliczono dla roku 1917/1918 roczną sumę emerytur na 5 miliardów marek, dla Austro-Węgier w roku 1917/1918 na 3½ miljarda koron złotych.

Po ukończeniu działań wojennych skarb państwa musi łożyć znaczne sumy na odbudowę kraju, na wyżywienie ludności pozostającej bez środków do życia. Największy ciężar stanowią będą przez 10—20 lat po zawarciu pokoju koszty oprocentowania i amortyzacji długów wojennych. Długi wojenne obciążą przyszłe pokolenia, które w postaci wysokich podatków przyczy-

niać się będą stopniowo do umorzenia kcsztów wojny, pod ciężarem których uginać się będą przez długie lata budżety skarbowe.

§ 21. Wydatki administracyjne i gospodarczo-kulturalne.

Grupa wydatków na cele gospodarczo-kulturalne jest najbardziej rozciąglą, gdyż dotyczy normalnego życia państwowego, służąc do zaspokojenia potrzeb związanych z gospodarką państwa, tudzież z gospodarstwem społecznem.

1) Skarb potrzebuje organizacji, co pociąga za sobą poważne wydatki. Istnieje zatem rozgałęziony system władz skarbowych, składający się z władzy centralnej, t. j. kierującej aparatem finansowym, tudzież z urzędów średnich i niższych, powołanych do wykonywania zarządzeń, polegających głównie na ściąganiu podatków i świadczeń państwowych. Kasowość, rachunkowość, urzędy celne, kontrola i t. d. pochłaniają razem znaczne wydatki. Ideałem sprawnie funkcjonującego skarbu jest zasada A. Smitha, aby władze skarbowe kosztowały najmniej. W istocie jednak ministerstwo skarbu, aczkolwiek jest najważniejszym ministerstwem dochodu, pociąga zarazem wskutek rozgałęzionej organizacji poważne wydatki. W budżetach przedwojennych rozchody ministerstwa finansów stanowiły około 15% wydatków państwowych.

2) Drugą wielką rubrykę rozchodów stanowi zarząd długiem państwowym, t. j. koszty oprocentowania i amortyzacji pożyczek wraz z wydatkami administracyjnymi. Długi publiczne wzrosły wskutek inwestycji i wojen. Pierwsze nie nasuwają uwag krytycznych, lecz przeciwnie świadczą o rozwiniętej działalności gospodarczej państwa. Największe pożyczki były zaciągnięte na budowę kolei, na co w Rosji przypadała przed wojną $\frac{1}{3}$ część ogólnego zadłużenia (3 miljardy wobec 9 miliardów rubli). Pożyczki na cele wojenne, aczkolwiek są nieproduktywne, niemniej jednak konieczne. Wojna światowa została sfinansowana głównie dzięki kredytowi publicznemu. Zarząd długiem państwowym wynosił przed wojną w silnie zadłużonych państwach około czwartej części wydatków. Klasycznym państwem w tym względzie była Francja, której dług państwowy, najwyższy ze wszystkich długów, wynosił 35 miliardów, a oprocentowa-

nie i amortyzacja — około 1½ miljarda, wobec 5 miliardów wydatków. Podczas wojny dług podniósł się do 160 miliardów, a jego zarząd do 6 miliardów franków. Niesłychany wzrost zadłużenia wszystkich państw, zawikłanych w wojnę światową i ciężar z tytułu oprocentowania pożyczek na przyszłość, jest powszechnem znamieniem finansów publicznych po wojnie.

3) Współdziałanie przez państwo oświacie publicznej, troska o rozwój kultury i obyczajności, jest zjawiskiem względnie świeżej daty. Jeszcze w początkach 19. wieku w państwie kulturalnie tak rozwiniętem jak Anglja nie było oświaty publicznej, lecz szkoły utrzymywane były przez fundacje prywatne, lub kościoły i towarzystwa dobroczynne. W Polsce, wcześniej, bo już w r. 1773 powstaje komisja edukacyjna, instytucja rządowa, która przeprowadziła gruntowną reformę szkolnictwa, kasując dawne szkoły jezuickie, a wprowadzając wzamian szkoły państwowe, odpowiadające bardziej duchowi czasu i potrzebom kraju.

Mimo przeważającej ingerencji państwa w dziedzinę oświaty, wydatki państwowe w tym względzie nie dają pełnego obrazu rozwoju szkolnictwa. Zważyć trzeba, że niezależnie od szkół państwowych istnieją szkoły gminne i prywatne. Zwłaszcza szkoły początkowe — podwalina oświaty, utrzymywane są w przeważającej części z funduszków samorządnych. Podział wydatków pomiędzy państwo a gminę jest różnorodny zależnie od warunków miejscowych. Za najszcześniejszy uważam podział na wydatki rzeczowe i personalne, z których pierwsze powinny obciążać gminy, drugie — spoczywać na państwie. Ludność jest ruchliwa, przenosi się z miejsca na miejsce; trudno spychać na barki słabych finansowo samorządów całkowite utrzymanie szkół elementarnych, gdyż państwo ma też względem tej ludności obowiązki ¹⁾.

Klasycznym krajem szkół gminnych jest Anglja, gdzie nie tylko szkoły niższe, lecz zawodowe, a nawet średnie i wyższe utrzymywane są przez związki samorządne. Odpowiada to zasa-

1) Odmiennego zdania jest A. Wagner, który utrzymuje, że gmina zbyt mało przyczynia się do zaspokojenia potrzeb ludności, a korzysta zbyt wiele ze świadczeń państwa.

A. Wagner. Die finanzielle Mitbeteiligung der Gemeinden an kulturellen Staatseinrichtungen. 1903.

dzie decentralizacji, lecz możliwe jest to tylko w Anglii, gdzie samorządy posiadają znaczne dochody własne ¹⁾). Szkoły średnie, wyższe i różne zakłady zawodowe są w większości państwowe.

W kwestji opłat szkolnych zgadzamy się z Wagnerem, który jest przeciwnikiem bezpłatnego nauczania, nawet w szkołach elementarnych. Tylko klasy biedne mogą korzystać z bezpłatnego nauczania ²⁾).

Aczkolwiek wydatki ministerstwa oświaty nie są obrazem pełnym stanu szkolnictwa, dają jednak pojęcie o trosce bezpośredniej państwa w tej mierze. Wydatki na oświatę w budżetach przedwojennych wynosiły od 4% (Rosja) do 8% (Anglja) ogółu rozchodów. Na głowę ludności wypadało w Rosji 2 fr. (80 kop.), w Anglii 12 fr. (10 sh.). Specjalnie upośledzone było pod względem oświaty Królestwo Polskie, gdzie odnośne wydatki na głowę wynosiły w r. 1913 zaledwie 38 kop.

Obok szkolnictwa w ścisłym znaczeniu, pod opieką państwową znajdują się urządzenia kulturalne, jak muzea, biblioteki publiczne, akademje naukowe, szkoły muzyczne, malarskie i t. d. Wreszcie często z oświatą związane są sprawy kościoła, na które państwo łoży pewną część wydatków.

Ogólnie da się powiedzieć, że wydatki na oświatę są jedne z najproduktywniejszych, gdyż bez oświaty nie da się pomyśleć wysokiego stanu rozwoju gospodarczego. W zrozumieniu tej prawdy istnieje w państwach kulturalnych przymus szkolny, polegający na tem, że każde dziecko po dojściu do pewnego wieku musi pobierać naukę w szkole ³⁾). Pięknie powiedział Stanisław

¹⁾ Rada hrabstwa Londynu wydała na tamtejsze szkoły w r. 1911 6 milj. funt., podczas gdy wydatki państwowe na tenże cel wyniosły 1.65 milj. funt.

²⁾ Wbrew tej zasadzie Konstytucja Rzpltej Polskiej z dnia 17 marca 1921 stanowi w art. 119 że „nauka w szkołach państwowych i samorządowych jest bezpłatna“. Zgodnie z ustawą konstytucyjną wszelka nauka jest bezpłatna, co wywołuje szereg poważnych zastrzeżeń natury tak finansowej jak i zasadniczej.

³⁾ Galicyjska ustawa szkolna z dn. 23 maja 1895 roku przewiduje nawet kary pieniężne, lub areszt względem rodziców zaniedbujących ten obowiązek. Art. 118 Konstytucji z dn. 17 marca 1921 roku orzeka: „W zakresie szkoły powszechnej nauka jest obowiązkowa dla wszystkich obywateli państwa“.

Szczepanowski, że w Polsce „sprawa wykształcenia powinna być pierwszym punktem porządku dziennego dla całego społeczeństwa“¹⁾.

4) W dziedzinie spraw gospodarczych wysuwa się na czoło polityka komunikacyjna. Państwo może się zająć sprawą kolejnictwa, lecz bynajmniej nie musi, gdyż związane z tem korzyści materialne są dostatecznym bodźcem dla inicjatywy prywatnej. W tych atoli państwach, gdzie koleje są państwowe, wydatki na ich administrację są pokaźne i stanowiły przed wojną nieraz do 20% wszystkich rozchodów publicznych²⁾. Pod względem wydatków, koleje, o ile stanowią własność państwa, obciążają budżet poważnemi cyframi. Wchodzą w rachubę płace personelu, robotników i urzędników, następnie wydatki rzeczowe jako to węgiel, różne instalacje, zakup taboru, warsztaty reperacyjne i t. d. Przychodzą wreszcie wydatki inwestycyjne na budowę nowych linii i budynków kolejowych, na co zwykle zaciągane są pożyczki państwowe.

Pokrewną instytucją jest poczta i telegraf, wreszcie szosy i kanały.

5) Skromniejsze wydatki ponosi państwo na przemysł i handel, zważywszy, że te dziedziny tylko w drobnych rozmiarach podlegają ingerencji państwowej. Ministerstwo przemysłu i handlu, o ile takowe istnieje, przyczynia państwu wydatków, stanowiących przed wojną około 2% ogólnego budżetu. Jego zadaniem jest popieranie rodzimego przemysłu drogą udzielania kredytu drobnemu przemysłowi i rękodzielnictwu, finansowania różnych przedsiębiorstw, utrzymywania konsulów i „radców handlowych” poza granicami, urządzania wystaw i pokazów wytwórczości krajowej i t. d. Wszelkie umowy handlowe z obcemi mocarstwami zawierane są za inicjatywą i pod kierunkiem ministra przemysłu i handlu.

6) Państwo może uprawiać z powodzeniem politykę gruntową. Ważną niezmiernie reformą w rolnictwie jest komasacja, czyli zcalanie rozrzuconych parcel, dzięki czemu staje się możliwą racjonalną gospodarką. Uregulowanie kwestji serwitutów

1) Szczepanowski. Myśli o odrodzeniu narodowem, str. 113.

2) Wydatki na ministerstwo komunikacji w Rosji wyniosły w r. 1913 643 miliony rubli (19% całego budżetu rozchodów).

jest sprawą równie ważną ze stanowiska produkcji rolnej. Wreszcie państwo może przeprowadzać techniczne meljoracje rolne, jak drenowanie, osuszanie, obsiewanie odłogów, karczowanie lasów i prowadzenie racjonalnej gospodarki leśnej. Reforma rolna, w znaczeniu rozdrobnienia większych obszarów w celu rozdzielenia ich pomiędzy małorolnych, nasuwa szereg wątpliwości z punktu widzenia produkcji. Skasowanie większych kompleksów rolnych może mieć jako następstwo cofnięcie się kultury rolniczej i zmniejszenie wytwórczości, co uważać należy za zjawisko wielce niepożądane. Nie przesądzając sprawy, w jakim kierunku mają iść poczynania rządowe w dziedzinie rolnictwa, zaznaczyć należy, że przy sprawnie funkcjonującym aparacie państwowym, rozwadze i unikaniu ryzykownych eksperymentów, państwo może wiele zdziałać przy podniesieniu produkcji rolnej ¹⁾.

Do ministerstwa rolnictwa należy zwykle zarząd dóbr państwowych, jako to: ziemi ornej, lasów, stadnin państwowych i różnych zakładów związanych z gospodarstwem rolnem, jak instytutów naukowych, stacyj doświadczalnych i t. d.

1) Dobitym wyrazem ingerencji państwa w stosunki rolne jest reforma Stołypina w Rosji w r. 1905, która polegała na skasowaniu wspólnego władania ziemią i rozdzielenia obszarów w ten sposób otrzymanych pomiędzy indywidualnych właścicieli. Sfinansowaniem całego przedsięwzięcia zajął się bank włościański. Oczywiście wydatki były znaczne, tak iż w roku 1913 wydatki na główny zarząd rolnictwa wyniosły 136 milionów t. zn. 4% budżetu. Ciekawe są środki przedsiębrane przez państwo holenderskie w celu wydzierania ziemi morzu. Istnieje osobne ministerstwo „Waterstaat“ dla wznoszenia grobli morskich, śluz rzecznych i t. d. W b. Królestwie Polskiem zniesienie serwitutów uczyniło naogół dość znaczne postępy. $\frac{2}{3}$ majątków obciążonych dawniej serwitutami są obecnie od nich wolne; w Galicji ta sprawa przedstawia się jeszcze lepiej, gdyż już w roku 1854 większa część służebności została wykupiona, względnie uregulowana. Natomiast komasacja gruntów idzie opornie i kraj nasz cierpi nadal z powodu rozrzucenia parcel. (por. Rocznik statystyczny 1915 str. 72 i nast.).

CZĘŚĆ IV.

Nauka o dochodach.

§ 22. Klasyfikacja dochodów państwowych.

Państwo ma do spełnienia cały szereg zadań publicznych, co znajduje wyraz w wydatkach. Oczywista rzecz, że dla ich pokrycia musi posiadać odpowiednie środki materialne, stanowiące jego dochody. Potrzeby publiczne są pobudką dla działalności gospodarczej każdego podmiotu prawno-publicznego, ich zaspokojenie — ostatecznym celem tejże działalności; przychody skarbowe zaś — środkiem dla ich pokrycia.

Teoria dochodów publicznych jest właściwą i wyłączną dziedziną badań nauki skarbowości. Aczkolwiek poszczególne rodzaje dochodów powstawały stopniowo i różnią się swą istotą, niemniej jednak stanowią całość, podlegającą badaniom naukowym, a ich wspólnym celem jest umożliwienie państwu spełniania jego zadań.

System dochodów państwowych składa się z trzech zasadniczych grup. 1) Dochody prywatno-gospodarcze są rezultatem działalności państwa, występującego w charakterze prywatnego gospodarza. Dla działalności państwa w tym wypadku pozostają w mocy te same zasady i motywy, co i dla działalności prywatno-gospodarczej. Zaliczamy tu dochody z majątku państwowego i z przedsiębiorstw publicznych. 2) Dochody prawno-publiczne państwo czerpie z prywatnych gospodarstw obywateli w sposób autorytatywny. Przymusowe świadczenia nałożone na prywatne gospodarstwa występują przede wszystkim w formie podatków, niekiedy opłat. Przy podatkach obowiązują inne zasady, niż przy

dochodach prywatno-gospodarczych państwa. Podatki są najważniejszym źródłem dochodów publicznych i stanowią złożony system świadczeń obywateli na rzecz państwa. 3) Trzecim źródłem są dochody, wynikające z kredytu publicznego, pod postacią pożyczek państwowych. Kredyt publiczny opiera się na zaufaniu do państwa, które zobowiązuje się wypełnić wszelkie związane z kredytem warunki. O tem zaś decyduje w ostatniej linii stan gospodarki państwa—jego skarb. Kredyt stanowi najważniejszą formę t. zw. dochodów nadzwyczajnych.

Trzy wymienione rodzaje dochodów są nietylko formalnym podziałem gwoli naukowej systematyki, ale w ogólnych zarysach przedstawiają kolejność w historycznym rozwoju. Nie należy tego rozumieć w ten sposób, że w każdej epoce istniał wyłącznie ten lub inny rodzaj dochodów; przeciwnie wszystkie grupy występują równolegle, lecz w okresach historycznych przeważał określony rodzaj dochodów, który nadawał danej epoce właściwe piętno w znaczeniu skarbowem. Troska państwa o własne istnienie zaczyna się z ustaniem pracy niewolników, która charakteryzuje całą kulturę starożytną. Państwa z okresu wczesnego średniowiecza, to jednostki gospodarcze, opierające się na własnem gospodarstwie. Domeny panującego stanowią główne źródło utrzymania państwa i nadają całej skarbowości specyficzny charakter. Jest to okres gospodarki domonialnej. Dopiero nowsze czasy wysuwają podatki, jako główny środek pokrycia wydatków; z niemi tworzy się pojęcie państwa nowożytnego, następuje rozdział skarbu panującego i państwowego. Kredyt publiczny jest już wynikiem rozwiniętej gospodarki państwowej, gdy wielkie inwestycje pociągały za sobą niezbedność znacznych jednorazowych wpływów, które otrzymano w drodze zaciągania pożyczek. Istotnem znamieniem dochodów państwowych w historycznym ich rozwoju jest coraz większe znaczenie podatków w systemie skarbowym, a stopniowy zanik dochodów prywatno-gospodarczych, z wyjątkiem jedynie kolei, których efekt finansowy był przed wojną w niektórych państwach poważny.

D Z I A Ł I.

Dochody prywatno-gospodarcze.

§ 23. Źródła dochodów prywatno-gospodarczych.

Dochód prywatno-gospodarczy państwa jest to wzrost wartości majątku publicznego, wynikający z gospodarczej działalności państwa. Majątek publiczny można ująć w znaczeniu rozszerzającym i zacieśniającem. W szerokim ujęciu jest to ogół dóbr przeznaczony do ogólnego użytku, a państwo rozporządza nim w charakterze prawnego przedstawiciela (np. drogi i place publiczne). W znaczeniu zacieśniającem majątek publiczny jest ściśle oddzielony od majątków prywatnych; za korzystanie z tegoż państwo pobiera opłaty. Tylko majątek publiczny w znaczeniu zacieśniającem wchodzi w zakres badań nauki skarbowości, bo taki majątek jedynie przynosi dochód, tylko w tym wypadku państwo występuje w charakterze prywatnego gospodarza i administruje w myśl ogólnych zasad i motywów gospodarczych.

Zwykle rozróżnia się: 1) domeny, 2) przedsiębiorstwa i 3) monopole administracyjne, które wszystkie razem wchodzi w pojęcie majątku publicznego (w znaczeniu zacieśniającem) ¹⁾.

Domeny są to ziemie orne i lasy, należące do państwa. Przedsiębiorstwa mogą być górnicze, przemysłowe, komunikacyjne i handlowo-kredytowe. Państwo, administrując domenami, jako też występując w roli przedsiębiorcy, współzawodniczy z prywatną inicjatywą. Monopol stanowi natomiast wyłączność zastrzeżoną dla państwa, a jest administracyjny, gdy państwo wykonuje go w interesie ogółu (np. poczta i telegraf)

Ta klasyfikacja jest raczej formalna niż istotna, a celem jej systematyczne ujęcie zagadnienia. Sztuczna jest o tyle, że granice tych trzech pojęć często się zacierają. Kolejność posiada atoli uzasadnienie merytoryczne. W całej działalności gospodarczej państwa współzawodniczą dwa momenty: 1) wzgląd

1) Monopol fiskalny jest jedną z form podatków, o czem będzie mowa we właściwym miejscu.

prywatno-gospodarczy — dążenie do zysku, 2) względ społeczny — skuteczne pokrycie potrzeb.

Administrując domenami, państwo dąży do osiągnięcia najwyższych rezultatów gospodarczych, względ społeczny, o ile istnieje, pozostaje w cieniu. Przedsiębiorstwo społeczne, służąc użyteczności ogólnej, jest z reguły źródłem dochodu; cel gospodarczy i społeczny równoważą się. Przy monopolu administracyjnym cel socjalny wysuwa się na pierwsze miejsce, cel gospodarczy posiada drugorzędne znaczenie; wystarcza, skoro takie zakłady, jak poczta lub telegraf pokrywają koszty administracji.

W praktyce jednak rozgraniczenie na podstawie dochodowości przedsiębiorstw nie zawsze daje się wysledzić. Koleje, aczkolwiek przedsiębiorstwo dochodowe, przynosi niekiedy znaczny deficyt. Lasy są nie tylko instytucją dochodową, ale mają też znaczenie ogólnospołeczne. Dlatego nazwałem ten podział raczej formalnym niż istotnym. Niemniej jednak będziemy się jego trzymać gwoili ułatwienia dociekań nad dochodami prywatnogospodarczymi państwa. Klasyfikacja zależna nie jest od tego, czy rzeczywiście dochód się okaże, czy też nie, ale od zamiaru i celów państwa, prowadzącego ten lub inny dział gospodarki publicznej.

ROZDZIAŁ I.

Domeny.

§ 24. Skarbowe dobra ziemskie i lasy.

Posiadanie przez państwo znacznych obszarów rolnych nasuwa szereg wątpliwości.

1) Z punktu widzenia socjalnego i gospodarczego latifundja są zjawiskiem niepożądanym, nawet o ile należą do państwa. Zadaniem polityki agrarnej jest stworzenie takiego typu gospodarstwa pod względem obszaru, któreby przynosiło największy plon, a zarazem odpowiadało postulatom socjalnym. Wzmożenie produkcji było zawsze dążeniem polityki ekonomicznej, a w okresie powojennym stało się kategorięcznym naka-

zem. Z tego punktu widzenia ideałem jest utworzenie największej ilości średnich gospodarstw rolnych do 100 ha.

2) Za sprzedażą domenów rolniczych przemawiają też względy finansowe. Gospodarstwo rolne, dzięki postępom techniki i produkcji, wymaga odpowiednich wiadomości, tudzież uzdolnień handlowych, czego państwo jest pozbawione. Ten argument miał na względzie Smith, gdy żądał sprzedaży obszarów rolnych państwa. Jego argumentacja jest aż nadto dobrze znana. Ciekawem jest, że L. v. Stein, którego bynajmniej o nieufność względem państwa posądzać nie należy, dochodzi też do wniosku, że różne motywy przemawiają za tem, aby domeny rolnicze przeszły we władanie prywatne. „Oczywistem jest, pisze Stein ¹⁾, że wobec braku indywidualnego interesu przy własności państwa w tworzeniu nowych wartości, te ostatnie nie powstają, a wskutek tego rozwój ogólny doznaje dotkliwego uszczerbku“. Tylko w jednym wypadku własność rolna państwa jest uzasadniona, gdy chodzi o majątek przeznaczony dla celów ogólnej administracji, lecz nigdy — dla dostarczania dochodów.

Mimo zasadniczo negatywnego stanowiska wobec rolnych domenów państwowych, liczyć się trzeba z faktem, że ten rodzaj własności państwowej istnieje, a wówczas powstaje kwestja sposobów jej administracji.

Przy zarządzie dobrami ziemskimi skarbowemi znajdującą zastosowanie te same zasady, co i w gospodarstwie prywatnem — osiągnięcie zysków. Zarząd może się opierać na trzech systemach: 1) na własnym zarządzie, 2) na dzierżawie (czasowej lub wieczystej), 3) na administracji poręczającej. 1) Przy zarządzie własnym gospodarstwo opiera się na pracy płatnych urzędników państwowych. Na niższych stopniach kultury taki system mógł być racjonalny. Wobec postępu i rozwoju gospodarki rolnej powyższy system posiada strony ujemne: a) brak interesu osobistego urzędników w wynikach finansowych gospodarstwa, b) biurokracizm, c) chwiejne dochody, a przez to niepewny element w dochodach państwowych.

2) Przy dzierżawie państwo zrzeka się większych dochodów, natomiast nie ponosi ryzyka przedsiębiorstwa i liczy na określony dochód. Dzierżawa majątku państwowego posiada te same korzyści i braki, co i dzierżawa prywatna. Dodatnią

1) v. Stein. Finanzwissenschaft. I Teil. str. 259.

stroną dzierżawy jest moment osobistego zainteresowania się dzierżawcy w rezultatach, co go pobudza do pracy intensywnej; z drugiej strony dzierżawca wprowadza nowy kapitał do gospodarstwa. Ujemna strona powstaje wówczas, gdy termin dzierżawy jest zbyt krótki, co pociąga dążenie do wyzyskania ziemi przez dzierżawcę, popycha go do prowadzenia gospodarki rabunkowej. Mimo stron ujemnych związanych z każdą dzierżawą, ten system zarządu ziemią państwową stanowi regułę, który przyjął się najsilniej w Anglii, Irlandji i Holandji.

3) Administracja poręczająca gwarantuje dochód minimalny i zależnie od umowy wprowadza podział dochodu wyższego ponad minimum pomiędzy właścicielem a administratorem.

Dochodzimy do następującego wniosku: własny zarząd dobrami ziemskimi jest dla państwa trudny; gospodarstwo rolne oparte na systemie płodozmianu, wymaga rzutkości, wiadomości techniczno-rolniczych i prywatny przedsiębiorca, bezpośrednio interesowany w rezultatach finansowych majątku ziemskiego, osiągnie lepsze rezultaty ekonomiczne od płatnego administratora; dlatego dzierżawa państwowych gruntów ornych, mimo stron ujemnych, właściwych każdej dzierżawie (gospodarka rabunkowa), jest regułą. Własny zarząd co do gospodarstwa rolnego wymaga zbyt wielkich wkładów, z natury rzeczy jest kosztowny i ciężki.

Państwa współczesne posiadają jeszcze znaczne obszary leśne. O ile w kwestji zachowania lub sprzedaży skarbowych gruntów ornych istnieje różnica zdań, o tyle zgodną jest opinja, że państwo jest całkiem odpowiednim gospodarzem leśnym. Sama technika gospodarstwa leśnego sprawia, iż państwo może tak dobrze zarządzać lasami, jak i osoby prywatne, a pod niektórymi względami nawet lepiej.

Właściwości gospodarstwa leśnego są następujące: 1) gospodarstwo leśne jest ekstensywne i wymaga mało nakładów i pracy; 2) odbywa się według stałego planu, obliczonego na długi przeciąg czasu; 3) mimo wymaganych specjalnych wiadomości technicznych, jest proste, oparte na trwałych zasadach. Powyższe właściwości sprawiają, że braki państwa, jako gospodarza nie dają się odczuwać, a nawet przeciwnie, państwo występuje jako całkiem odpowiedni administrator ¹⁾.

¹⁾ Por. Milewski i Czerkawski. Polityka ekonomiczna (polityka lasowa) oraz Endres Forstpolitik. Hwb. d. Stw.

ROZDZIAŁ II.

Przedsiębiorstwa przemysłowe.

§ 25. Górnictwo i przemysł.

1) Najbardziej pierwotnym rodzajem produkcji jest górnictwo, gdyż polega na dobywaniu z ziemi surowych minerałów. Zważywszy na sam produkt, górnictwo jest pierwotniejsze od rolnictwa, gdyż to ostatnie polega na reprodukcji roślin pożytecznych za pomocą sił przyrody. Ze stanowiska jednak techniki, górnictwo oparte jest na wielkim kapitale, posługuje się skomplikowanymi maszynami, poruszaniem siłą parą i pod względem organizacji nie różni się od wielkiego przemysłu. Dwoisty charakter górnictwa wywiera wpływ na zagadnienie, czy państwo jest odpowiednim właścicielem kopalń. Można wystawić najogólniejszą tezę, że im prostsza jest technika produkcji górniczej, tem łatwiej państwo może zastąpić prywatnego przedsiębiorcę. Ta zasada ma zastosowanie tak co do rozwoju w czasie, jak i co do poszczególnych rodzajów produkcji górniczej.

Dawniej, wobec prostej techniki górniczej, kopalnie państwowe były rzeczą zwykłą i często spotykaną. Regalja górnicze, odnoszące się do wyłącznego dobywania przez państwo względnie panującego niektórych ważnych minerałów, stanowiły faktyczne monopole; do rzędu tych przedsiębiorstw zaliczamy państwowe kopalnie soli, szlachetnych kruszców, niekiedy węgla i t. d. W miarę jednak postępu techniki, bardziej złożonych warunków produkcji i zbytu, państwo poczyna okazywać coraz mniej uzdolnień w porównaniu do prywatnych przedsiębiorstw.

Zważywszy na rodzaj kopalni i dobywanego minerału, państwo może się okazać lepszym lub gorszym gospodarzem. Niewątpliwie łatwiej jest państwu wydobywać sól lub węgiel aniżeli naftę. W pierwszym wypadku produkcja jest równomierniejsza i nie podlega gwałtownym fluktuacjom, w drugim wypadku jest nieobliczalna, a ryzyko olbrzymie. Wydobywanie nafty należy w szczególności do przedsiębiorstw ryzykownych, wymaga rzutkości, znacznych wkładów i zależy od zmiennej konjunktury, a to są właściwości obce ociężałemu organizmowi państwowemu.

Zdecydowanym przeciwnikiem państwowych kopalni jest L. v. Stein¹⁾. „Zasada jest prosta, pisze ten autor. Górnictwo jest przedsiębiorstwem, państwo zaś z natury nie jest powołane do kierowania przedsiębiorstwem, ani zdolne do tego organicznie“. Wniosek praktyczny — należy sprzedać istniejące kopalnie państwowe wielkim towarzystwom akcyjnym, które niewątpliwie lepiej od państwa pokierują sprawą. Nawet Adolf Wagner, gorący zwolennik przedsiębiorczości państwowej, wyraża się ostrożnie o kopalniach państwowych, uważając, że w każdym wypadku decydują konkretne warunki. Jeden względ przemawiały za tem,—jest to względ socjalno-polityczny, dzięki upaństwowieniu kopalń, ceny mogą być rzekomo ustalone, państwo przeciwstawia się dzikiej spekulacji prywatnej, a znaczne zyski nie wpłyną do kieszeni bogatych akcjonariuszów, lecz zasilą skarb państwa i przeznaczone będą na cele użyteczności powszechnej²⁾.

Poza najogólniejszą zasadą wyżej wystawioną, rezultaty zależą od każdoczesnych stosunków. Jak zawsze tak i tutaj, państwa dobrze zorganizowane i sprawnie funkcjonujące mogą się przy odpowiednich warunkach wywiązać dodatnio z zadania, odwrotne zjawisko zajdzie wówczas, gdy administracja szwankuje. Pruskie kopalnie węgla na Górnym Śląsku rentowały dobrze i przyniosły w r. 1913—23,5 milj. mk. netto ³⁾, natomiast kopalnie soli w Austrii nie stały na wysokości ani pod względem fiskalnym ani też technicznym.

Użyteczną działalność państwa na polu górnictwa upatrywać należy w odnośnem ustawodawstwie, dzięki czemu poszukiwanie minerałów zostaje zabezpieczone pod względem prawnym. Oddzielenie prawa poszukiwania minerałów od prawa własności gruntu stanowi ważny bodziec, a jednocześnie ochrania poszukującego przed roszczeniami właściciela gruntu. Minerały zastrzeżone w Austrii na podstawie patentu z 23 maja 1854 roku są dobitnym przykładem ingerencji państwa w sprawy górnictwa. Ochrona prawna dotyczy skarbowości tylko pośrednio i nie wchodzi w zakres jej badań.

1) L. v. Stein op. cit. I Band str. 282.

2) A. Wagner. Finanzwissenschaft 1877. I Teil. str. 482 i nast. § 210—212.

3) Por. Statistisches Jahrbuch f. d. Preuss. Staat. 1915.

2) Fabryki państwowe stanowią obecnie zjawiska szczątkowe, pozostałości z czasów oświeconego absolutyzmu. Wówczas istniały państwowe fabryki porcelany, tapet, sukna i t. d., mające służyć jako wzór dla prywatnej przedsiębiorczości, a zarazem jako bodziec w celu popierania przemysłu krajowego¹⁾.

Obecnie istnieją jeszcze państwowe fabryki broni, a przede wszystkim drukarnie państwowe, z uwagi na znaczną ilość publikacyj rządowych tam drukowanych. Drukarnia państwowa Rzeszy przynosiła przed wojną drobny dochód czysty, który wyniósł w r. 1913 — 3.3 milj. mk.

R O Z D Z I A Ł III.

Środki komunikacyjne²⁾.

§ 26. Uwagi ogólne.

Środki komunikacyjne dotyczą wielu stron życia zbiorowego, służąc do zbliżenia rozrzuconych w przestrzeni i w czasie rzeczy, ludzi i wiadomości. Działają na stan kultury i cywilizacji, na rozwój gospodarczy, mogą być wreszcie ważnem źródłem

1) Znane są dążenia merkantylne Stanisława Augusta w Polsce, gdy została powołana „Komisja Skarbowa“, która zachęcała do zakładania fabryk i popierała przemysł krajowy, poszukując soli i zakładając fabryki żelaza w Suchedniowie, trudniące się wyrobem środków wojennych.

2) Gustav Cohn. Untersuchungen über die englische Eisenbahnpolitik. 1879. Fortsetzung, 1883 Leipzig.

Röll. Encyclopädie des Eisenbahnwesens 1885—1894.

E. Sax. Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft. Wien 1878.

A. Leyen. Eisenbahnpolitik (Hwb. Conrada).

W. Czerkowski. Polityka komunikacyjna. 1905.

Van der Borght. Das Verkehrswesen. Leipzig 1894.

W. Lotz. Handwörterbuch der Staatswissenschaften. Conrad III Auflage 1909 art. Eisenbahnen i tam przytoczona literatura.

L. Biliński. Eisenbahntarife. Wien 1875.

A. Suligowski. Produkcja rolna i taryfy kolejowe.

dłem dochodu dla państwa, o ile znajdują się pod jego bezpośrednim zarządem. Wchodzi w rachubę przedewszystkiem kolej, a następnie poczta i telegraf, niekiedy telefon; bez uwzględnienia natomiast, z uwagi na mniejsze znaczenie dla finansów państwowych, pozostawiamy komunikację wodną, tudzież szosy i drogi bite.

Czas i przestrzeń stanowią dwie ważne przeszkody dla rozwoju kultury i gospodarstwa. Z ostatniego punktu widzenia produkcja jest tylko wówczas celowa, skoro istnieje rynek zbytu, t. j. zapotrzebowanie. To ostatnie zależy niewątpliwie od potrzeb i siły nabywczej konsumenta, który decyduje o rozmiarach i rodzaju produkcji. Może istnieć jednak zapotrzebowanie, a mimo to zaspokojonem być ono nie może, jeżeli producenta i konsumenta oddziela przestrzeń nie do przebycia. Niespokojny duch człowieka starał się od wieków przewyciężyć te naturalne przeszkody; w zeszłym a jeszcze bardziej w obecnym stuleciu postęp na tem polu był olbrzymi. Usunąć przestrzeń i z tem związaną stratę w czasie nie można, lecz leży w siłach człowieka zredukować je do minimum.

§ 27. Historia polityki kolejowej w ważniejszych państwach ¹⁾.

Ojczyzną kolei żelaznych jest *Anglja*. Wynalazcą parowozu, który wywołał przewrót w historii środków komunikacji i całej kultury, jest Anglik George Stephenson. Pierwsza kolej, łącząca Liverpool i Manchester, została oddana do użytku 17 września 1830 roku, jako przedsięwzięcie prywatne. Rząd początkowo odnosił się nieufnie i wyczekująco do nowego sposobu przewozowego, później jednak popierał inicjatywę prywatną, udzielając koncesji na budowę nowych linii, subskrybując akcje i udzielając kolejom pożyczek. Nigdy jednak nie starał się ująć tego przedsięwzięcia we własne ręce; dlatego Anglja stanowi klasyczne państwo kolei prywatnych. Utrzymanie się prywatnej inicjatywy przy kolejach angielskich jest wynikiem dwóch czynników: 1) właściwości charakteru narodowego; 2) zagęszczenia ludności,

¹⁾ Por. G. Cohn. *Nationalökonomie des Handels—und Verkehrs-*wesens. 1898 str. 844—979.

dzięki czemu między dwoma punktami powstają przedsiębiorstwa konkurencyjne.

Przeciwny kierunek daje się zauważyć w rozwoju kolejnictwa w *Niemczech*. Pierwsze drogi żelazne powstały dzięki inicjatywie prywatnej; najwcześniejszą była kolej, wiążąca dwa sąsiednie miasta bawarskie—Norymbergę i Fürth, wybudowana w r. 1835; w cztery lata później oddano do użytku linię pomiędzy Lipskiem a Dreznem, zbudowaną dzięki zabiegom Fryderyka Lista. Inicjatywa rządowa występuje dopiero w okresie 1850—1860, w postaci budowy nowych linii państwowych lub skupie już istniejących. Gorącym zwolennikiem państwowych dróg żelaznych był Bismark, celem zaś tego męża stanu było utworzenie sieci kolejowej należącej do Rzeszy. Projekt rozbił się o opór południowych państw związkowych, które nie chciały odstąpić Rzeszy znacznych dochodów z własnych kolei. Dopiero podczas wojny poczęły się odzywać coraz silniejsze głosy za utworzeniem ogólnoniemieckiej sieci kolejowej. Najpotężniejsze koleje, tak co do długości, jak kapitału i obrotu należą do Prus. W roku 1897 nastąpiła umowa pomiędzy Prusami i Hesją co do utworzenia wspólnego zarządu i powstał system kolei państwowych prusko-heskich. Pozatem istnieją państwowe koleje bawarskie, saskie, wirtemburskie i badeńskie. Do Rzeszy należały przed wojną koleje w Alzacji i Lotaryngji, odebrane w charakterze kontrybucji wojennej od Francji po roku 1871. Oprócz tego istnieją prywatne koleje, przeważnie lokalne. Niemcy są klasycznym państwem kolei rządowych, których długość obejmowała w r. 1913 — 57.505,7 km. podczas gdy w rękach prywatnych znajdowało się koleje o długości 3.653,1 km.—razem 61.158,8 km.

Najlepiej rentowały przed wojną koleje pruskie, które przyniosły w r. 1913 dochodu czystego w wysokości 560 milionów marek, a zatem więcej od dochodów surowych z podatków bezpośrednich, które razem, (dochodowy wraz z uzupełniającym majątkowym i inne drobniejsze), dały dochodu brutto 525 milj.¹⁾.

Francja jest państwem kolei prywatnych pod kontrolą państwa. Pierwsza kolej łącząca Lyon i St. Etienne powstała w r. 1832, a następnie w r. 1835 i 1836 zbudowano linię między Paryżem a St. Germain i Versailles. Thiers przedkłada izbie

¹⁾ Por. Statistisches Jahrbuch für den Preussischen Staat. 1915.

w roku 1842 projekt, który posłużył za podstawę dla całej polityki kolejowej Francji, a sprowadzał się do współdziałania inicjatywy prywatnej i rządu w sprawie budowy, pozostawiając administrację w rękach prywatnych pod kontrolą państwa. W ten sposób utworzono w przeciągu 10 lat sześć wielkich towarzystw, z których pięć posiadają zarząd w Paryżu, szósta na prowincji. W miarę rozwoju kolejnictwa towarzystwa stały się tak potężne, że zaczęły się wyłamywać z pod kontroli państwa. Dopiero Napoleon III unormował prawnie stosunek kolei do państwa, polegający na tem, że rząd udziela koncesji na budowę nowych linii i przyjmuje udział w zyskach. W ostatnich czasach opinja publiczna domaga się coraz natarczywiej upaństwowienia kolei, wychodząc z przesłanek fiskalnych i socjalnych. Obok kolei prywatnych istnieją we Francji koleje państwowe, wybudowane na rachunek rządu. Dotychczas została upaństwowiona kolej zachodnia (Ouest) w r. 1908.

Według danych za rok 1907 długość toru kolejowego wraz z kolejami lokalnymi wynosiła 46.626 km. w tem długość prywatnych kolei wynosiła 41.912, państwowych tylko 4.714 km. Kapitał zakładowy stanowił 18,3 miliardów fr. ¹⁾.

Polityka kolejowa *Austrii* była chwiejna i wykazywała gwałtowne przeskoiki od zasady kolei państwowych do prywatnych i odwrotnie. Okres dzieciństwa w kolejnictwie do dekretu z roku 1841, zawdzięcza Austria jak również inne państwa inicjatywie prywatnej. Dekret z dn. 23 grudnia 1841 stanowi, że rząd podejmuje się odtąd budowy kolei na własny rachunek. Do roku 1850 przeważały koleje państwowe: mianowicie w Austrii 61.4% linii było w rękach państwa, na Węgrzech — nawet 87.4%.

W roku 1854 następuje jednak gwałtowna zmiana w polityce komunikacyjnej, zapewne wskutek złych rezultatów finansowych wydano ustawę, która wprowadza znów system udzielania koncesji prywatnym towarzystwom. Państwo zaczęło się wyzbywać ze znacznymi stratami kolei na rzecz prywatnych kapitalistów, i oto w roku 1860 Austria posiada zaledwie 138 kilometrów kolei rządowych, a reszta kolei została wykupiona przez prywatny kapitał, w znacznej mierze zagraniczny.

¹⁾ Por. Hwb. Conrada. t. III (Eisenbahnen-Statistik),

Wówczas następuje okres bezplanowej gospodarki kolejowej, gdy państwo poczęło bezkrytycznie udzielać koncesyj, a co gorsze gwarantować minimum zysków, co oczywiście odbiło się ujemnie pod względem skarbowym. W latach osiemdziesiątych zeszłego wieku następuje nowy zwrot przez wydanie prawa z roku 1877 (14/XII)), według którego państwo może wykupić koleje, którym udzielało subwencji. Począwszy od roku 1880 Austria zaczyna skupować różne koleje prywatne, co się ciągnęło do ostatnich czasów przed wojną. W roku 1906, po upaństwowieniu najważniejszej kolei północnej cesarza Ferdynanda, w rękach rządowych znajdowało się 68% wszystkich kolei austriackich. Na Węgrzech w tym samym czasie było 41.6% długości kolei w administracji rządowej. Znaczne koszty administracji, oraz odsetki od kapitałów, tudzież odszkodowania dla dawnych właścicieli sprawiają, że koleje austriackie nie wykazują czystego zysku dla skarbu.

We *Włoszech* początki kolejnictwa są do zawdzięczenia prywatnej inicjatywie. W latach 80 zeszłego stulecia, wobec poważnych braków eksploatacji kolei przez prywatny kapitał i powstających stąd niewygód dla ludności, rząd postanowił upaństwić koleje, co istotnie miało miejsce na podstawie prawa z dn. 27 kwietnia 1885. Aczkolwiek państwo było właścicielem linii kolejowych, nie zarządzało nimi jednak bezpośrednio, lecz wydzierzało prywatnym towarzystwom na 60 lat z prawem wcześniejszego wykupu, z czego rząd skorzystał w okresie 1903 — 1906, tak iż obecnie koleje włoskie są rządowe i przeważnie administrowane przez państwo.

Polityka kolejowa *Stanów Zjednoczonych* opiera się całkowicie na zasadzie wolności w tej dziedzinie. Każdy, kto posiadał odpowiedni kapitał i przedsiębiorczość mógł był budować koleje bez żadnych ograniczeń, gdzie tylko chciał i jak mu się podobało. Dopiero, gdy potężne towarzystwa zaczęły wyzyskiwać uprzywilejowane stanowisko, co znalazło wyraz w nadmiernych taryfach, daje się zauważyć nieznaczna interwencja państwa w postaci specjalnych urzędów nadzorczych międzydzielnicowych z ramienia rządu (Interstate Commerce Commission) powołanych do życia na mocy ustawy z 4 lutego 1887 roku. Niemniej jednak ingerencja państwowa jest słaba, a olbrzymie towarzystwa związane w trusty rządzą wszechwładnie kolejami *Stanów Zjednoczonych*.

W Rosji budowa kolei odbywała się systemem koncesyj, udzielanych przez rząd prywatnym przedsiębiorcom, przeważnie kapitalistom zagranicznym. Po upływie terminu koncesji kolej miała przechodzić bezpłatnie na rzecz państwa, z prawem wykupu przed upływem terminu. Rząd jednocześnie popierał budowę kolei prywatnych, gwarantując minimalny dochód oraz udzielając pożyczek na kapitał zakładowy. Budowę pierwszej wielkiej linii z Petersburga³ do Moskwy rozpoczęto w r. 1842, a ukończono całkowicie w r. 1853. Do roku 1893 „kolej Mikołajowska” była towarzystwem akcyjnym, wykupiona w powyższym roku przez państwo.

Od roku 1881 datuje zwrot w rosyjskiej polityce kolejowej w kierunku upaństwowienia środków komunikacji i w tymże roku utworzono specjalną dyrekcję kolejową w Ministerstwie Komunikacji. Jeszcze w roku 1880 istniały w Rosji wyłącznie koleje prywatne, natomiast w r. 1906 — 67,9% długości kolei, t. j. 41.056 wiorst było w rękach państwa, a 32,1%, t. j. 19.410 wiorst należało do prywatnych towarzystw. Największą koleją zbudowaną na koszt skarbu jest kolej syberyjska, której budowa ciągnęła się od r. 1891 do 1904 ¹⁾.

Wskutek olbrzymich inwestycji na budowę nowych kolei i z tem związanych kosztów, tudzież wobec względnie małego ruchu, koleje rosyjskie przynosiły do chwili wybuchu wojny bardzo nikłe dochody czyste. Natomiast dochody brutto zajmowały drugie miejsce po monopolu wódczanym, wynosząc w r. 1913 — 813,6 milionów rubli. Dług Rosji na budowę kolei wyniósł w r. 1913 — 3,1 miljardy rubli (wobec 8,9 miliardów ogólnego zadłużenia). Na podstawie sprawozdania kontroli państwa, dochód czysty po potrąceniu kosztów administracji, oprocentowania kapitału oraz nowych inwestycji, wyniósł dla roku 1913 — 43,4 milj. rubli, udział w dochodach kolei prywatnych — 43,2 milj. rb. Razem — dochód czysty z kolei wyniósł 86,6 milj. rb.

§ 28. Koleje prywatne czy państwowe?

Kolejom winien przyświecać podwójny cel: 1) mają one spełniać zadanie najważniejsze, t. j. zbliżyć rozrzucone w czasie

¹⁾ por. m. i. prace Gorczakowa, Czuprowa i Migulina.

i przestrzeni rzeczy, ludzi i wiadomości; 2) spełniać mają zadanie gospodarnie, tj. osiągnąć cel kosztem najmniejszych ofiar i wykazywać czyste dochód.

Koleje spełniają misję kulturalno-gospodarczą, wiążąc produkcję z konsumpcją, podaż z popytem; ułatwiają w ten sposób a niekiedy umożliwiają produkcję. Posiadają zatem znaczenie ogólnospołeczne, stanowiąc ważny czynnik postępu. Dlatego transport kolejowy powinien być dostępny dla najszerszych warstw ludności, a linje kolejowe powinny obsługiwać nawet odległe punkty w celu podniesienia gospodarstwa narodowego.

Nie wynika z tego bynajmniej, że koleje mają być instytucjami, które nie pokrywają kosztów produkcji. Postulat gospodarczy streszcza się w zdaniu, że kolej, służąc w pierwszym rzędzie użyteczności publicznej, ma być źródłem czystego dochodu. Administracja kolejowa winna zmierzać do pokrycia kosztów z nadwyżką. Wobec znaczenia kolei dla gospodarstwa narodowego, a zarazem z uwagi na zyski, które koleje przynieść mogą przy odpowiedniej organizacji, powstaje pytanie, czy państwo nie powinno ingerować bezpośrednio w tę dziedzinę. Koleje prywatne czy państwowe? Oto pytanie które wywołało rozbieżne zdania i różnie w praktyce zostało rozwiązane. Zasadnicze rozstrzygnięcie tej kontrowersy nie jest łatwym, wobec odmiennych konkretnych warunków. Odpowiedź może być tylko najogólniejsza.

Przeciw upaństwowieniu kolei wysuwa się zwykły argument, którego nie należy nie doceniać, że państwo jako przedsiębiorca wykazuje mniej uzdolnień ekonomicznych od prywatnego gospodarza, dla którego chęć zysku stanowi skuteczny bodziec do wyzyskania swych uzdolnień. Koleje posiadają jednak cechy różniące je od innych przedsiębiorstw, co może zaważyć w normalnych warunkach na powzięciu ostatecznej w tym względzie decyzji.

1) Mają zwykle charakter faktycznego monopolu. Po między dwoma punktami istnieje zazwyczaj jedna linja kolejowa. Przedsiębiorca zatem może dyktować ceny dowolnie za oddawane usługi, co przy braku wszelkiej reglamentacji państwowej może się okazać szkodliwym dla ludności.

2) Względy strategiczne sprawiają, że państwo nie może być obojętnym świadkiem przy budowie tej lub innej kolei, lecz

zwykle stara się uzgodnić interes gospodarczy z wymogami woj-skowemi, udzielając koncesji w każdym wypadku.

3) Najważniejszy wzgląd jest społeczno-gospodarczy. Ko-leje, jako potężny czynnik w życiu kulturalnym, muszą przede-wszystkiem służyć dla dobra ogółu. Z tego wynika szereg ważnych konsekwencji co do budowy linii kolejowych.

a) Obsłużone mają być w pierwszym rzędzie okolice gę-sto zaludnione, powiązane — wielkie miasta. Tam oczywiście ruch będzie najżywszy, dochody największe. Inicjatywa pry-watna podejmie się tego zadania, z uwagi na spodziewane zy-ski. W tym wypadku zbiegają się interesy prywatne z celem ogólnym. Bez względu na to, kto buduje, pierwsza kolej po-wstanie w okolicach gęsto zaludnionych i uprzemysłowionych.

b) Polityka kolejowa ma jednak za zadanie nie tylko ob-sługiwać okolice zaludnione, lecz przyczyniać się do podniesie-nia gospodarstwa w okolicach dotychczas zaniedbanych. Obok celu gospodarczego ma również cel wychowawczy. Ten ostatni jest stanowczo obcy prywatnej inicjatywie, lecz całkiem właści-wy dla państwa, które zapatruje się na środki komunikacji z szer-szego ogólnopañstwowego punktu widzenia; w tym wypadku uzdolnienie gospodarcze państwa jest większe niżli prywatnego przedsiębiorcy. Strata materialna, ponoszona przez związek pu-bliczny w pewnym dziale administracji, nie stanowi straty istot-nej. Poszczególne przedsiębiorstwo jest bowiem częścią ogolne-go gospodarstwa skarbowego. Strata w jednym dziale, może być pokryta z nadwyżką w innym. W wielu wypadkach pozorną stratą materialną niknie wobec korzyści w postaci podniesienia dobro-bytu ludności; to jest faktyczną, a jednocześnie trudną do obli-czenia dywidendą, którą państwo czerpie ze swych przedsię-wzięć kolejowych. Jako dobitny przykład mogą służyć środki komunikacji w wielkim mieście. Towarzystwo prywatne, przy-stępując do budowy tramwaju, rozpocznie ją w ożywionych dziel-nicach centrum miasta. Prawda, że te dzielnice najwięcej tram-wajów potrzebują, korzyść finansowa zgadzać się będzie z potrzebą mieszkańców; towarzystwo prywatne unikać jednak będzie prze-łożenia szyn tramwajowych na krańcach, gdyż takie linje są ma-ło rentowne. Miasto zaś, budując środki komunikacji, powinno uwzględnić potrzeby przedmieść, choć może na razie ponieść z tego powodu stratę. Chwilowa strata zostanie pokryta z na-dwyżką wskutek rozbudzenia się życia ekonomicznego w za-

niedbanej dotąd okolicy, dzięki zaopatrzeniu jej w środek komunikacji.

4) Przychodzi wreszcie wzgląd finansowy. Kolej stanowi z reguły ważne źródło dochodu. Czy się okaże istotnie, zależy od stosunku wydatków do dochodów brutto. Na ten rezultat wpływają wysokość opłat taryfowych, tudzież koło odbiorców, które decydują o dochodach, koszty administracji — które decydują o wydatkach.

Powyższe właściwości kolei sprawiają, że państwo nie może zachowywać się obojętnie wobec polityki kolejowej, lecz jego ingerencja jest uzasadniona. Rozchodzi się o jej zakres. Możliwe są trzy systemy: 1) prywatny; 2) państwowy; 3) mieszany. Pierwszy wyklucza wogóle wszelką ingerencję państwową, jak to istnieje w Anglii; drugi system oddaje koleje pod wyłączny zarząd państwowy; trzeci wreszcie może przybrać dwie formy: a) państwo wykonuje kontrolę nad prywatnymi kolejami oraz ma udział w zyskach; b) oddaje eksploatację kolei publicznych prywatnym kapitalistom w formie dzierżawy lub administracji poręczającej.

Ogólnie da się powiedzieć, o ile wykluczyć wypadek całkowitej nieudolności i rozstroju państwa, że koleje powinny być państwowe, a odrzucić należy system czysto prywatnych kolei bez żadnej ingerencji publicznej. O ile jednak państwo nie wykazuje wysokiego stanu rozwoju i administracji, najbardziej polecenia godnym jest system mieszany. Państwo zadawalnia się wówczas udziałem w zyskach prywatnych kolei, wywierając wpływ na politykę kolejową drogą udzielania koncesyj, albo też oddaje eksploatację kolei rządowych prywatnym przedsiębiorcom na ściśle umówionych za każdym razem warunkach. Ten ostatni system znalazł głównie zastosowanie we Włoszech.

§ 29. Taryfy przewozowe i koszty eksploatacji.

Taryfy stanowią punkt ciężkości polityki kolejowej pod względem gospodarczo-skarbowym. Taryfa jest to opłata pobierana przez kolej za dostarczone usługi. Kwestja ta jest dlatego trudna, że ścierają się interesy producenta i konsumenta: kolej pragnęłaby mieć najwyższe dochody, jeżeli pominąć względy ogólnopaństwowe, ludność chciałaby korzystać z przewozu po cenach najtańszych. Walka producenta z konsumentem jest po-

wszechnem zjawiskiem ekonomicznem, przy kolejach występuje ona ze szczególną siłą i nabiera znaczenia wobec pierwszorzędnego znaczenia środków komunikacji. Ułożenie taryf jest kwestją ważną, zważywszy, że od takiej lub innej polityki taryfowej zależy rezultat finansowy przedsiębiorstwa. Na pierwszy rzut oka zdawaćby się mogło, że im wyższa opłata, tem większe dochody. To nie jest ściśle, albowiem na ostateczny rezultat wpływają trzy czynniki, z których jednym jest taryfa, drugim rozmiar przedsiębiorstwa, trzecim wreszcie koszty administracji.

Zacznijmy od ostatniego czynnika. Mniejsze lub większe koszty zależą od szeregu przyczyn: a) najogólniejszą jest wydajność pracy robotników i urzędników; b) drugim momentem, zmniejszającym koszty a zarazem zwiększającym wytwórczość, jest organizacja i specjalizacja, wybór najlepszych metod produkcji z jednej, przeprowadzenie podziału pracy i ściśle określenie zakresu działania każdego resortu z drugiej strony, rzecz niezbędna w każdym przedsiębiorstwie, a zwłaszcza na kolejach. Ważnym niezmiernie czynnikiem, decydującym o rezultatach ekonomicznych jest rozmiar przedsiębiorstwa oraz ilość ludzi korzystających z jego usług, t. j. koło odbiorców. Wielkie przedsiębiorstwo ma przewagę nad drobnem, gdyż naogół może gospodarować oszczędniej. W interesie kolei leży, aby koło odbiorców było jaknajszersze, gdyż wówczas dopiero inwestycje opłacą się, nastąpi możliwie najlepsze wyzyskanie włożonego kapitału i pracy. O obrocie przy kolejach decyduje położenie geograficzne, w okolicach gęsto zaludnionych i uprzemysłowionych kolej będzie lepiej rentowała niż w okolicach odległych. Trzecim czynnikiem jest wysokość taryfy. Taryfa nie powinna być nadmierną, gdyż skutek tego może się skurczyć odbyt a zarazem rezultat finansowy może być ujemny. Taryfy winny być zatem umiarkowane, dzięki czemu odbyt się rozszerzy i powstanie dla kolei zysk.

Widzimy zatem, że słuszna polityka taryfowa powinna zmierzać do pogodzenia na pozór sprzecznych interesów producenta i konsumenta; na tem polega cała umiejętność administrowania kolejami. Mają one popierać interes ogółu a zarazem być źródłem dochodu. Stosunek dochodów brutto do kosztów eksploatacji nazywa się współczynnikiem eksploatacji. Miljon dochodu brutto przy pół miljonie kosztów daje współczynnik dwa.

Stopniowanie taryf zależy od rodzaju przewożonych obiektów, tudzież od przestrzeni do przebycia. Z pierwszego punktu widzenia rozróżniamy taryfy towarowe i osobowe. Towary dla swego przewozu nie potrzebują tak doskonałych środków, jak ludzie. Niedorzecznością byłoby przewozić towary wielkiej objętości pociągami pośpiesznymi. Regułę stanowią towarowe taryfy, pobierane według wagi, np. za 1000 kg., rzadziej gatunkowe według rodzaju. Specjalne opłaty pobierane są od zwierząt, zwykle według ich gatunków. Wpływy za przewożone towary stanowią podstawę wyników finansowych kolei i wynoszą zwykle 2 razy więcej niż dochody z przewozu osób ¹⁾. Transport osób jest bardziej wyspecjalizowany niż towarów. Pociągi osobowe, zależnie od ich urządzenia i szybkości są zwyczajne, pośpieszne i luksusowe. Taryfa w każdym wypadku jest różna.

Ze względu na sposób oznaczenia taryfy zależnie od przestrzeni, rozróżniamy 2 główne rodzaje. 1. Taryfa proporcjonalna—opiera się na jednostce odległości, tak, że koszt transportu jest iloczynem z przebytej drogi i opłaty. Np. 10 groszy za kilometr. 2. Taryfa różniczkowa ustanawia cenę przewozu odmiennie dla każdej jednostki odległości w ten sposób, że za każdą następną jednostkę płaci się mniej, niż za poprzedzającą. Np. jednostka jest 5 km.; pierwsze kosztują 50 gr. dalsze 49, 48, 47 i t. d. (Niemcy, Rosja).

§ 30. Poczta i telegraf.

Wszystkie argumenty za upaństwowieniem tem silniej dają się zastosować do przewozu wiadomości drogą pocztową lub telegraficzną. W szczególności: 1) mamy do czynienia z instytucją o ważnym kulturalnym znaczeniu; 2) przesyłka wiadomości wchodzi w znacznej mierze w dziedzinę prawa międzynarodowego (korespondencja zagraniczna) i musi być oparta na jednolitej umowie międzypaństwowej; 3) tradycja ma też swoje prawa, a wiadomo, że oddawna już we wszystkich państwach, poczta była uważana za regale państwowe.

¹⁾ W Bawarii w r. 1913 przewóz osób przyniósł 100 milj. a towarów przeszło 200 milj. mk.

Pocztę i telegraf zaliczyć należy do monopolu, przy którym prywatna konkurencja jest całkowicie wyłączona, jest to jednak monopol administracyjny, nie zaś fiskalny, t. zn. celem jest zaspokojenie ważnej potrzeby publicznej a nie dostarczanie dochodu. Nie wynika z tego bynajmniej, aby poczta miała zrezygnować z wszelkich dochodów czystych, jak to ma miejsce przy szkołach lub szpitalach. Mniemam, że wszędzie tam, gdzie zysk państwa nie stoi w jaskrawej sprzeczności z interesami ogółu, powinien się praktycznie okazać. Pod względem kulturalnym, misji szkół i poczty nie można stawiać na jednakowej płaszczyźnie, lecz niewątpliwie trzeba uznać wyższość pierwszych. Dla tych powodów zaliczamy pocztę i telegraf do instytucyj dochodowych dla państwa i w tym duchu powinny być ustalone taryfy pocztowe i telegraficzne. Co do wysokości opłat znajdują zastosowanie słowa wypowiedziane wyżej odnośnie do polityki taryfowej na kolejach, których tu powtarzać nie będziemy.

Poczta w szczególności ma o tyle ułatwione zadanie fiskalne, że korzysta „bezpłatnie“ z usług kolei, gdyż niegospodarnie byłoby budować specjalne pociągi dla przewozu korespondencji. Jest to dobitny przykład współdziałania różnych instytucyj państwowych. Dawniej odwrotnie, poczta obok swego głównego celu przewożenia listów i przesyłek, zajmowała się również przewozem osób a nawet rzeczy.

Zgodnie z powyższemi uwagami poczta i telegraf stanowiły przed wojną w większości państw stałe, aczkolwiek nieznaczące źródło dochodów. Rezultaty finansowe wynosiły w r. 1913.

Rzesza	861 mil. mk.	brutto	—	132 mil. mk.	netto.
Francja	356 „ fr.	„	—	40 „ fr.	„
Anglja	29 „ Ł	„	—	8 „ Ł	„
Austrja	201 „ kor.	„	—	32 „ kor.	„

R O Z D Z I A Ł IV.

Banki biletowe¹⁾.

§ 31. Uwagi ogólne.

Polityka emisyjna, a zarazem organizacja banków biletowych, wiążą się organicznie ze sprawą kredytu publicznego i kwestją waluty papierowej, co stanowić będzie osobną część nauki skarbowości (kredyt—waluta). Z uwagi jednak na to, że banki emisyjne są równocześnie ważną gałęzią przedsiębiorczości państwowej, organizacja banków biletowych może być rozpatrzona już w tem miejscu.

Państwo nie jest powołane do załatwiania operacyj bankowych, wymagających uzdolnień prywatno-gospodarczych, szybkiej orientacji, przystosowania się do zmiennych konjunktur i t. d. Banki handlowe, których istota polega na udzielaniu kredytu krótkoterminowego w formie dyskonta weksli kupieckich, tudzież na interesach depozytowych i przeróżnych operacjach związanych z bieżącymi potrzebami życia gospodarczego, stanowią wyłączną niemal dziedzinę zastrzeżoną prywatnej inicjatywie. Natomiast technicznie możliwym jest dla państwa jeden dział operacyj kredytowych, mianowicie interes emisyjny albo banknotowy.

1) Literatura o bankach biletowych jest nader obszerna. Wchodzi w rachubę m. in. Artykuł „Banken“ w Handwörterbuch Conrada i tam przytoczona literatura. Handbuch der politischen Oekonomie Schönberga: artykuł A. Wagnera—Kredit-und Bankwesen. A. Wagner „Zettelbanken“ (artykuł w Staatswörterbuch Bluntschli). G. Obst. Das Bankgeschäft (2 tomy 1919). Wchodzi ponadto w rachubę znane niemieckie podręczniki skarbowości i ekonomji społecznej, jak Steina, Lotza, Wagnera, Eheberga i t. d.

We francuskiej literaturze. J. B. Courcelle Séneuil. Traité théorique et pratique des opérations des banques. 1876 (6 wydanie). Ruotte. Operations et travaux des banques. 1919.

Materiałem źródłowym są sprawozdania wielkich banków biletowych w Niemczech, Austrii, Anglii, Rosji, Francji i t. d.

Monopol, czy konkurencja? państwowy, czy prywatny bank biletowy? ograniczenie, czy wolność emisji? oto trzy pytania, domagające się odpowiedzi,

1) Szkoła liberalna, (wyjątek stanowi Ricardo), w żądaniu niekrępowania życia gospodarczego i uznająca wszechpotężny dodatni wpływ wolnej konkurencji na każdym polu, wypowiedziała się za nią nawet co do organizacji banków biletowych, przeciwstawiając się monopolowi. Co do tego punktu już się obecnie nie dyskutuje. Myśl decentralizacji banków emisyjnych została ostatecznie zarzucona tak w praktyce, jak i w teorii. Większa ilość tych instytucyj uniemożliwiłaby wszelką kontrolę. Wolna konkurencja, mogąca oddawać usługi w innych dziedzinach życia gospodarczego, w tym wypadku byłaby wielce szkodliwą i niebezpieczną. Centralizacja prawa emisji w jednej wielkiej instytucji jest regułą, a nawet w klasycznym państwie mnogości banków biletowych — w Stanach Zjednoczonych Północnej Ameryki, —widoczne jest dążenie do stopniowej centralizacji czynności emisyjnych. A zatem — monopol. Pozostaje pytanie — państwowy, czy prywatny?

2) Kwestja prawnego charakteru banku, czyli jego stosunek do rządu, wywołała w literaturze wielką rozbieżność zdań. Jedno wszakże jest pewne, że bez kontroli rządu w tej lub w innej formie obejść się nie można, zważywszy na niezmiernie doniosłe zadania banku emisyjnego i na jego bezpośredni wpływ na całą gospodarkę państwa. Spór toczy się tylko o to, jaki udział rządu w banku biletowym być powinien, czy państwo ma być wyłącznym właścicielem, czy też tylko wykonywać ma zwierzchni nadzór. Możliwe są trzy formy: a) bank akcyjny pod kontrolą rządową, w krótkości — osoby prywatne dostarczają kapitału, rząd kieruje i kontroluje; b) bank o charakterze mieszanym, w którym akcjonariuszami byłiby prywatni kapitaliści, wszakże część kapitału należałaby do państwa i oczywiście też pod jego kontrolą; c) bank państwowy w czystej formie. Każda forma organizacji banku biletowego posiada swe dobre i złe strony.

Za bankiem państwowym przytacza się zwykle następujące argumenty: a) bank państwowy lepiej odpowiada interesom ogółu od banku prywatnego; pierwszy ma na względzie wyłącznie interes publiczny, drugi — interes akcjonariuszów. Ten argument wynika z głębokiego zaufania do państwa, jako opiekuna wszystkich obywateli; b) ze stanowiska skarbowego słuszniejszym jest, aby

zyski z operacyj kredytowych zasilają wyłącznie skarb, niż wpływały do kieszeni prywatnych kapitalistów. Zyski banków biletowych, jak wiadomo są bardzo wysokie, a wynikają ze zwykłych operacyj kredytowych, jak również z przywileju wypuszczania banknotów; dyskonto weksli odbywa się przy pomocy banknotów, których koszt ogranicza się do wydatków na papier i druk.

Czy nie słuszniej zatem ograniczyć monopol wyłącznie do państwa, a nie stawiać w położenie uprzywilejowane prywatne przedsiębiorstwa, które na to nie zasługują? Te rzekome korzyści, związane z emisyjnym bankiem państwowym, Courcelle-Séneuil zbija jednym zdaniem, „że państwowy bank biletowy nie mógłby być niczem innym, jak tylko fabryką pieniędzy papierowych, co oznaczałoby pierwszy krok do komunizmu”. Największe niebezpieczeństwo takiej organizacji kryje się, naszym zdaniem w tem, że bank państwowy byłby zbyt wrażliwy na potrzeby skarbu, że nie udałoby mu się oprzeć zrozumiałej zresztą pokusie dostarczania skarbowi łatwych, lecz zarazem zgubnych dochodów w postaci pieniędzy papierowych bez pokrycia kruszcowego, że stałby się powolnym narzędziem w rękach rządu i większości parlamentarnych, gdzie niestety krótkowzroczne i doraźne interesy partyjne przeważają nieraz nad dalekowzrocznym interesem państwa. W razie wojny, co stanowi drugi argument contra bankowi państwa, ten ostatni wystawiony jest na niebezpieczeństwo zagarnięcia go przez nieprzyjaciela w razie inwazji. To rozumowanie zdaje się przemawiać raczej za bankiem prywatnym. Wszakże kontrola państwa nad czynnościami banku jest konieczna. Konstytucyjne mocarstwa Zachodu taką właśnie formę obrały.

Trzeba zmierzać do pogodzenia interesów rządowych i prywatnych, między którymi zasadniczych sprzeczności niema. Wystrzegać się należy tylko dwóch ostateczności: traktowania banku jako ślepego narzędzia fiskalnego z jednej, jako instytucji obliczonej tylko na zysk prywatnego kapitału—z drugiej strony. Bank powinien być towarzystwem akcyjnym, natomiast naczelne kierownictwo winno być mianowane przez rząd. Wreszcie stanowisko rządowe może być wzmocnione jeszcze przez to, że na państwo może przypaść część kapitału akcyjnego. Oceniając organizację banku emisyjnego pod kątem widzenia prawnopolitycznym, można powiedzieć, że bank czysto państwowy lepiej odpowiada istocie państwa absolutnego, bank akcyjny pod kon-

trolą rządu — istocie państw demokratyczno-konstytucyjnych, gdyż prywatny bank wolny byłby od ulegania chwilowym konjunkturom politycznym, niezależniony od wpływów danej partji politycznej, która umiałaby uzyskać większość parlamentarną.

3) Najważniejsze jest trzecie pytanie — unormowanie czy wolność emisji. Często miesza się wolność banków w znaczeniu wolnego między nimi współzawodnictwa z wolnością banków w znaczeniu nieograniczonego prawa emisji. Szkoła liberalna nie odróżniała tych dwóch pojęć. Wierząc w zbawienne skutki wolnej konkurencji i w prawa ekonomiczne, była po większej części za pozostawieniem niekrępowanej swobody drukowania banknotów. Niema obawy nadużywania prasy banknotowej, bo życie jest najskuteczniejszą względem tego tamą. Skrajny wyraz temu pogładowi dał Courcelle-Séneuil w swem klasycznym dziele o bankowości ¹⁾. Nadmierna emisja pociągnie niezawodnie deprecjację pieniędzy, a wówczas każdy posiadacz biletu pośpieszy do kasy, żądając wymiany na kruszec. Zapomina na wszakże autor, że może istnieć kurs przymusowy, że wymianę na kruszec można zawiesić, a wtedy następuje wstrząśnienie całego życia gospodarczego i finansów państwa.

Sprawa pokrycia emisji przez kruszec jest centralnym punktem zdrowej polityki walutowej. Rozważania w tej kwestji odkładamy do nauki o kredycie i walucie. Nadmienić wystarczy, że zwolennicy niepokrytej emisji propagują t. zw. zasadę bankową (banking principle) w przeciwstawieniu do zasady kruszcowej (currency principle) ²⁾.

§ 32. Organizacja banków emisyjnych w ważniejszych państwach.

Materiałem porównawczym dla rozwiązania problemu banków biletowych jest ich organizacja w ważniejszych państwach.

Najstarszy jest *Bank Angielski* (Bank of England), założony w roku 1694. Różnił się tem od banków kontynentalnych, że

¹⁾ J. B. Courcelle-Séneuil. *Traité théorique et pratique des opérations des banques* 1876 (6. wydanie).

²⁾ Por. moje zagadnienie skarbowo-ekonomiczne str. 126—127.

został powołany do życia nie przez urząd miejski, lecz przez prywatne towarzystwo, w celu dostarczania państwu funduszków. Był zatem korporacją wierzycieli państwa, którzy pożyczili kapitał w sumie 1,2 milj. £. Wzamian za to korporacja uzyskała prawo dokonywania czynności bankowych. Pod zastaw tych funduszków bank emitował noty, początkowo imienne, od roku 1697 na okaziciela. W ten sposób bank angielski stał się bankiem biletowym. Obok niego przywilej emisji banknotów posiadały banki prowincjonalne, których naliczono w r. 1790 — 350¹⁾.

Koniec 18. i początek 19. wieku jest dla Banku Angielskiego okresem ciężkiej próby. Długotrwała wojna z Francją, zły urodzaj i osłabienie zaufania do banknotów, wpłynęły na obniżenie ich kursu. W roku 1813 — 100 funtów w notach wynosiło za ledwie 71 funtów złotych. Do roku 1821 zawieszono wymianę not na złoto; atoli po zakończeniu wojen kurs zaczął się poprawiać tak, że od 1 maja 1821 wymiana na kruszec została przywrócona. Celem zabezpieczenia się przed ponowną stratą na kursie not, a głównie w celu ograniczenia niezdrowej konkurencji prowincjonalnych banków emisyjnych, wpływowy mąż stanu Sir Robert Peel wydaje w dniu 19 lipca 1844 słynne prawo bankowe, akt Peel'a, który opiera się na zasadzie pełnego pokrycia kruszcowego emisji banknotów (currency principle). Reforma powyższa jest wynikiem zasad głoszonych głównie przez Ricardo w pracy wydanej w r. 1809²⁾. Powołana w roku 1810 komisja złożona z bankierów i kupców (Bullion Committee) orzekła: „niewątpliwem jest, iż znaczne emisje pieniędzy papierowych bez pokrycia podnoszą ceny towarów“.

Akt Peela, streszcza się w następujących punktach.

1) Emisja banknotów Banku Angielskiego zostaje całkowicie oddzielona od innych operacyj i przekazana osobnemu departamentowi emisyjnemu (issue department). Bank Angielski podzielony jest na dwa oddziały. Oddział bankowy (banking department) zajmuje się depozytami i eskontem; drugi — emisyjny — zajmuje się tylko emisją, a nie może załatwiać żadnych innych czynności bankowych. Oddział emisyjny wydaje oddziałowi

1) por. Georg Obst. Das Bankgeschäft. Bd. II str. 118.

2) Ricardo. The high price of bullion a proof of the depreciation of banknotes.

bankowemu bilety odpowiednio pokryte. 2) Noty do wysokości 14 milionów funtów (od r. 1903 do 18.450.000 £) znajdują pokrycie w zobowiązaniach dłużnych państwa (dawny dług państwowy i około 3 milionów bonów skarbowych). Każda nota powyżej tej granicy musi mieć pełne pokrycie w złocie. 3) Noty Banku Angielskiego są wymienne na kruszec i stanowią ustawowy środek płatniczy do każdej wysokości. 4) Bank obowiązany jest raz na tydzień ogłaszać bilans w przepisanej prawem formie. 5) Nie wolno tworzyć nowych banków biletowych. Istniejące mają określoną przez urząd stemplowy maksymalną granicę emisji.

Akt Peela miał tę stronę dodatnią, iż unormował obieg banknotów. Przed wojną światową obieg był często niższy od rezerwy złotej: w marcu 1908 r. np. wynosił 31.3 milj. £, podczas gdy zapas złota wyrażał się sumą 40.6 milj. £.

Trzykrotnie akt Peela ulegał zawieszeniu: tak w przeciągu jednego miesiąca w 1847 r. (od 25 października do 23 listopada) w związku z przesileniem, spowodowanym złym urodzajem, tak samo w r. 1857 i 1866. Wstrzymanie wymiany na złoto było krótkotrwałe i nie wywołało żadnych poważniejszych wstrząśnień. W roku 1903 suma dozwolonej emisji banknotów bez pokrycia w złocie została podwyższona z 14 milj. £ do 18.450.000 £.

Dopiero w związku z wojną światową wymiana not na kruszec została faktycznie wstrzymana, aczkolwiek akt Peela obowiązuje formalnie nadal. Aby zadość uczynić naglącej potrzebie zwiększenia znaków płatniczych w obiegu rząd angielski wydał bilety państwowe (currency notes) w drobniejszych odcinkach po 1 £ i 1/2 £ wymienne nie na złoto, lecz na bilety Banku Angielskiego, a równocześnie zakazał wywozu złota. Panika na początku wojny, wywołana rzuceniem się publiki na bank w celu wymiany na złoto, prędko się uspokoiła i w zasadzie bilety są wymienne na złoto. Po skończeniu wojny bilety państwowe są stopniowo wycofywane z obiegu.

Pod względem organizacji bank angielski jest bankiem prywatnym, jak każde towarzystwo akcyjne, z tą tylko różnicą, że posiada przywilej emisji banknotów. Kapitał zakładowy wynosi 14.553.000 £, wpłacony całkowicie. Nie wyraża się w formie akcji w jednolitych odcinkach, lecz zapisany jest do księgi długu banku. Wewnętrzna organizacja oparta jest nie na statucie,

ale na zwyczaj, ściśle przestrzegany. Ogólne zgromadzenie akcjonariuszów odbywa się dwa razy do roku (w marcu i we wrześniu), na którym następuje wybór kolegum dyrektorów składającym się z 26 osób (board of directors). Z grona dyrektorów wybierany jest prezes (governor) i wiceprezes (deputy governor). Wybory do kolegum dyrektorów obowiązują co roku. Ustępuje mianowicie 3 dyrektorów, którzy wszakże mogą być ponownie wybrani. Właściwym kierownikiem jest naczelny kasjer (chief cashier).

Łączność Banku Angielskiego z państwem sprowadza się do tego, że bank zarządza sprawami skarbowymi, nie jest bynajmniej państwowym bankiem, ale bankierem państwa; wpływają tam wszystkie dochody państwowe, a zatem — z podatków, ceł i opłat skarbowych, przekazywane przez lokalne urzędy skarbowe. Państwo posiada w banku rachunek otwarty, z którego czerpie kredyt na pokrycie wydatków. Bank, jako administrator funduszy publicznych, wykonuje swe czynności za drobnem wynagrodzeniem od 1,5 do 4,5%¹⁾. Bank Angielski jest kasą centralną państwa, dzięki czemu urzeczywistniona jest zasada jedności kasowej. Wreszcie tam koncentruje się zarząd długiem publicznym, odbywa się subskrypcja pożyczek państwowych, uskutecznia się wypłatę procentów. Bank emituje też w razie naglącej potrzeby państwowej bony skarbowe „exchequer bills“ oraz „treasury bills“.

Młodszą siostrzycą Banku Angielskiego jest *Bank Francuski* Banque de France -- dzieło Napoleona, stworzony 13 lutego 1800 roku. „Jest on wraz z kodeksem cywilnym, jak słusznie twierdzi prof. Gide, największym pomnikiem, jaki Napoleon po sobie pozostawił i mógłby podobnie, jak kodeks nosić jego imię... Ustrój banku od swych pierwocin był bardzo liberalnym i dopiero później musiał on stopniowo poddać się pewnym ograniczeniom”²⁾.

Bank Francuski jest bankiem prywatnym; został utworzony przez kapitał dostarczony przez spółników w wysokości 30 mil-

1) por. Philippovich. Die Bank von England im Dienste der Finanzverwaltung des Staates (Wien 1911).

2) por. m. i Respondek Frankreichs Bank-und Finanzwirtschaft im Kriege. Jena 1917. G. Obst. Das Bankgeschäft Band II 1919. Gide. Zasady ekonomii politycznej. 6-te polskie wydanie 1922 str. 416. Bilan de la Banque de France.

jonów franków, podzielony na 30.000 akcji po 1000 fr. każda. Kapitał został podwyższony w roku 1803 do 45 milj., w r. 1806— do 90 milj., wreszcie w r. 1857 — do obecnej wysokości 182¹/₂ milj. franków. Przywilej emitowania biletów datuje od r. 1803. Od roku 1848, po przeprowadzeniu fuzji z istniejącymi 9 bankami emisyjnymi, Bank Francuski otrzymuje monopol emisji biletów bankowych. Wysokość emisji do roku 1870 była wolna, a dopiero od tego czasu została ograniczona do pewnego maximum. W tym względzie zachodzi znaczna różnica z Bankiem Angielskim, gdzie jak wiadomo przepisy są znacznie surowsze. Maksymalna granica emisji była stopniowo podnoszona we Francji, zależnie od zapotrzebowania: w r. 1849 wynosiła 525 milionów, w r. 1870 — 1.800 milionów, co stopniowo zostało podwyższone do 6.800 milionów przed wojną. Specjalne przepisy co do pokrycia kruszcowego nie istnieją, atoli pozostawiono do uznania dykcji taki stosunek między ilością not w obiegu i zapasem kruszcowym, aby wymienialność nie była wstrzymana. W przeszłości kurs przymusowy dla biletów banku został wprowadzony w ciągu siedmiu lat, po wojnie prusko-francuskiej (od 12 sierpnia 1870 do 31 grudnia 1877 roku).

Dopiero ostatnia wojna wprowadziła daleko idące zmiany co do polityki emisyjnej banku. Przed samą wojną (1 czerwca 1914 r.) stosunek biletów w obiegu do zapasu złota przedstawiał się korzystnie. Polityka złotej premii (prime d'or) polegająca na tem, że bank wypłacał zobowiązania z reguły w notach i srebrnych pięciofrankówkach — a złoto za opłatą premii¹⁾, z drugiej strony — aktywny bilans płatniczy Francji i wzrastający dobrobyt kraju, były przyczyną, iż zapas złota w kasie banku stale i szybko wzrastał: z 2,1 miliardów w r. 1900 podniósł się do 4,1 miliardów w przeddzień wybuchu wojny w r. 1914. W obiegu zaś znajdowało się 5,9 miliardów banknotów, pokrytych zatem w 60% zapasem samego złota (nie licząc srebra — 625 milj. fr.).

Ustawą z dn. 4 sierpnia 1914 r. maximum emisji zostało podwyższone do 12 miliardów, a w miarę rosnących zapotrzebowań państwa w związku z wojną tę granicę stale podwyższano, tak iż w końcu czerwca 1921 roku biletów w obiegu było za 38 mil-

1) Die Goldprämiapolitik der Banque de France. Conrads Jahrbücher 1901 str. 632.

yardów, którą to cyfrę zredukowano w rok później do 36 miliardów fr. W chwili obecnej (koniec 1922 r.) pokrycie biletów wynosi 15% (zapas złota 5¹/₂ miljarda franków). Ta sama ustawa z dn. 4 sierpnia 1914. wprowadziła kurs przymusowy banknotów, stanowiąc że: „do czasu zmiany postanowienia drogą ustawodawczą, Bank Francuski zostaje zwolniony od obowiązku wymiany biletów na kruszec”.

Głównym celem Banku Francuskiego była i pozostaje nadal pomoc okazywana państwu, zwłaszcza na wypadek wojny; Bank stawia do dyspozycji rządu miljardy, nagromadzone w skarbcach i prawie nieograniczone fundusze pod postacią biletów. W ciągu wojny 1870 Bank pożyczył państwu 1470 milionów. W ciągu ostatniej wojny sumę 27 miliardów, a nadto prawie 4 miljardy sprzymierzeńcom. Pożyczka ta została wydana po niezmiernie niskiej stopie 1%¹⁾.

Polityka dyskontowa Banku Francuskiego nacechowana jest wielką ostrożnością, gdyż dyskontuje się weksle w centralnej instytucji emisyjnej tylko za 3 podpisami, podczas gdy w innych bankach wystarczają dwa podpisy. Bank honoruje tylko krótkoterminowe weksle, płatne w ciągu najwyżej 90 dni od daty wystawienia. Portfel wekslowy wzrasta dlatego bardzo powoli w stosunku do tegoż w innych bankach kredytowych. W zakresie rachunków bieżących bank nie może mieć na nich wierzytelności niezabezpieczonych; w zakresie depozytów—nie opłaca odsetek, by nie przyciągać zbytnio deponentów, gdyż depozyty stanowią niebezpieczny dług wskutek ich wymagalności.

Stosunek Banku Francuskiego do rządu wynika: 1) z jego organizacji, 2) z interesów załatwianych z państwem. Od roku 1806 w autonomji banku uczyniono szczerbę: prezes (gouver-

1) Bilans Banku Francuskiego na 15.VI 1922 w milionach franków.

Złoto w kasie	3.579,9	
„ za granicą	1.948,3	5.528,2
Weksle w portfelu		2.159,6
Pożyczki na rzecz państwa		23.000,0
„ „ „ sprzymierzon.		4.241,0
Noty w obiegu		36.028,3
Wkłady prywatne		2.264,7
Dyskonto bankowe		5 ¹ / ₂ %

neur) i dwaj jego zastępcy (sous-gouverneurs) są mianowani przez głowę państwa. Prawa akcjonariuszy są dość ograniczone. Na zgromadzeniu ogólnem mogą przyjmować udział tylko akcjonariusze — obywatele francuscy, których jest około 200. Naczelną władzą bankową jest rada nadzorcza (Conseil général de la Banque) składająca się z prezesa, dwóch wiceprezesów, 15 dyrektorów (régents) wybieranych na 5 lat i 3 cenzorów (censeurs) — wybieranych na 3 lata. Dyrektorowie posiadają władzę niemalnieograniczoną, ils commandent et exécutent seuls — jak określa prawo z 1806 roku. Cenzorowie wykonują czynności kontrolujące, stanowią komisję rewizyjną. Bank Francuski posiada 143 filje (succursales) 74 agentury (bureaux auxiliaires) i 365 oddziały w różnych miastach (villes rattachées). Bank udziela kredytów państwu na mocy specjalnych ustaw, często w drodze zaliczek na mające wpłynąć podatki. Państwo ma udział w zyskach, mianowicie na jego korzyść przypada $\frac{3}{4}$ zysku ponad 5% kapitału zakładowego. Wreszcie, co najważniejsze, bank przychodzi z wydatną pomocą państwu podczas wojen, co wyraźnie wystąpiło w r. 1870 i w ostatniej wojnie.

Jako bank państwa, Banque de France występuje o tyle, że prowadzi rachunek bieżący skarbu (Compte courant du Trésor) dokąd wpływają dochody rządowe do czasu ich wydatkowania. Bank wypłaca kupony od pożyczek państwowych, inkasuje wpływy, czyniąc to wszystko bez wynagrodzenia. W tem znaczeniu Bank Francuski jest bankierem państwa. Co do innych operacji, uskutecznia on tylko operacje krótkoterminowe. „Popeniłby on zdaniem Gide'a najcięższy błąd, gdyby wlał swe fundusze w interesy długoterminowe“ — wobec odpowiedzialności za wymienialność biletów.

Niemiecki Bank Rzeszy (Die Deutsche Reichsbank) powstał w roku 1876 z dawnego banku Pruskiego, założonego w r. 1765/66 i oparty jest na systemie mieszanym. Jest prywatną instytucją kredytową pod kierownictwem i nadzorem państwa. Rzesza kieruje i kontroluje, osoby prywatne dostarczają kapitału. Zasadniczą ustawę wydano w roku 1875 w dniu 14 marca ¹⁾. Kapitał zakładowy wynosił początkowo 120 milionów mk. 1900. podwyższono go do 180 milionów. Pod względem struktury

1) Das Bankgesetz vom 14 März 1875 Titel II § 12—41.

prawnej Bank Rzeszy jest towarzystwem akcyjnym, atoli udział państwa w interesach banku tworzy z niego faktycznie swoistą organizację prawną, opartą na specjalnem prawie i osobnym statucie ¹⁾).

Organizacja zbliżona jest do organizacji dawnego banku pruskiego. Bank, aczkolwiek towarzystwo akcyjne, znajduje się pod ścisłą kontrolą rządu, który ma zarazem udział w zyskach. Rada nadzorcza (Bankkuratorium), najwyższa instancja kierująca, spoczywa w rękach Kanclerza Rzeszy i 4 członków. Zarząd, czyli władza wykonawcza, składa się z prezydenta, wiceprezydenta i z 6 lub 7 członków, mianowanych dożywotnio przez cesarza. Urzędnicy bankowi zrównani są w prawach z urzędnikami państwowymi. Rząd posiada też udział w zyskach. Udziałowcom gwarantuje się dywidendę $3\frac{1}{2}\%$; z nadwyżki akcjonariusze otrzymują $\frac{1}{4}$, państwo— $\frac{3}{4}$.

Najważniejszym przywilejem Banku jest prawo emisji banknotów „według potrzeby jego obrotu”. Dla zabezpieczenia granic emisji istnieje przepis, że conajmniej jedna trzecia część wypuszczonych biletów musi mieć pokrycie kruszcowe w monetach krajowych i zagranicznych, jako też w sztabach złota. Niezależnie od tego istnieje kontyngent najwyżej dozwolonej emisji, po przekroczeniu którego noty są obciążone podatkiem. Cały zapas kruszcowy wynosił w r. 1913—1.447 milionów marek przy obiegu banknotów w sumie 1.897 milionów marek, z czego widać, że przed wojną banknoty były zabezpieczone kruszczem w $\frac{4}{5}$.

Dopiero wojna wywołała zmiany bardzo zasadnicze w obiegu banknotów i w ich pokryciu. Bilans banku Rzeszy w końcu roku 1921 wykazywał w stanie biernym obrót banknotów w wysokości 78,6 miliardów marek; w tem niepokrytych—65,3 miliardów. Zapas kruszcowy w markach parytetowych wynosił w końcu r. 1921 okragło 1 miliard marek. Niemcy jak wiadomo cierpią po wojnie wraz z niektórymi innymi państwami na inflację pieniężno-papierową. Oprócz banku Rzeszy istnieją 4 banki emisyjne, wszakże bez znaczenia pod względem polityki emisyjnej (banki: bawarski, saski, wirtemberski i badeński) ²⁾.

Bank Państwa w Rosji założony został w roku 1860 i powstał z dawnego Banku Handlowego, pochodzącego jeszcze z ro-

1) Laband. Deutsche Reichstaatsrecht. V. Auflage.

2) Statistisches Jarbuch für das Deutsche Reich 1921/22 str. 266.

ku 1817. Ukazem z dn. 31 maja 1860 zatwierdzony został statut banku. W roku 1894 statut uległ zmianie, dotyczącej głównie nadzoru. Bank był w krótkości zorganizowany na następujących zasadach. Jako instytucja czysto państwowa, podlegał bezpośrednio ministrowi skarbu, jako najwyższemu kierownikowi banku, który zatwierdzał sam lub przedkładał do zatwierdzenia cesarzowi nominacje wyższych urzędników, udzielał też wskazówek naczelnemu dyrektorowi. Władzą nadzorczą i opiniodawczą była rada (sowiet)—instytucja mieszana, z przewagą wszakże elementu urzędniczego. W skład wchodził minister skarbu jako przewodniczący, dyrektor kancelarii kredytowej, paru wyższych urzędników skarbowych, członek kontroli państwa, po jednym przedstawicielu od ziemiaństwa i kupiectwa i trzech wyższych urzędników banku. Władzę wykonawczą piastował naczelnny dyrektor (uprawiajuszczij). Oprócz Centrali w Petersburgu było 9 oddziałów (kantory) w głównych miastach, oraz 113 (agentur) filji w miastach prowincjonalnych

Co się tyczy zakresu działania, Bank Państwa był instytucją emisyjną, a po za tem wykonywał zwykłe operacje kredytowe. Podstawę prawną dla emisji bank uzyskał dzięki reformie walutowej Wittego w roku 1897. Obieg biletów w szczególności został uregulowany ukazem z dn. 29 sierpnia 1897 roku. W myśl tego prawa „państwowe bilety kredytowe wypuszcza Bank Państwa w ilości ściśle ograniczonej potrzebami obrotu pieniężnego z zabezpieczeniem w złocie”, co stanowi zasadą ogólną. O ile suma wypuszczonych biletów nie przekroczy 600 milionów, zabezpieczenie w złocie nie może być mniejsze niż 50%. Przy emisji powyżej 600 milionów pokrycie winno być całkowite, t. j. rubel za rubel ¹⁾).

Dla daniā możności bankowi państwa wymieniać bilety kredytowe na złoto, został złożony do jego depozytu zapas złota skarbowego; różnica pomiędzy zapasem złota, a emisją banknotów stanowiła dług skarbu w banku państwa. W roku 1897 biletów w obiegu było za 1 miliard, zapas złota 862 milj. rubli.

Zgodnie ze statutem celem banku jest ułatwienie obrotu pieniężnego oraz popieranie rodzimego handlu, przemysłu i rol-

¹⁾ Sobranje uzakonienij i rasporiaženij prawitelstwa. 1897 §§ 1204 i 1636.

nictwa przez kredyt krótkoterminowy. W tym celu bank dyskontował weksle, udzielał pożyczek pod zastaw towarów procentowych i towarów oraz udzielał pożyczek towarzystwom drobnego kredytu i rolnikom. Charakterystycznym było, iż średnia waluta weksli była niska (wynosiła np. w Warszawie w r. 1913—207 rubli a w Łodzi 220 rubli) z czego można wnioskować, że bank popierał drobny przemysł i handel. Do biernych czynności banku należały wkłady zwyczajne i na rachunki bieżące. Zysk w niektórych latach dochodził do 20 milionów.

W związku z dziełem odbudowy finansowej Austrii, podjętej przez Ligę Narodów 4 października 1922 r., został powołany do życia ustawą z dnia 14 listopada tegoż roku *Austrjacki Bank Narodowy* (w miejsce byłego Banku Austrjacko-Węgierskiego), stanowiący jeden ze zrębów, na których wsparło się dzieło sanacji Austrii.

Zgodnie ze statutem ¹⁾, bank jest towarzystwem akcyjnym pod firmą „Osterreichische Nationalbank“ i pozostaje pod nadzorem państwa; kapitał akcyjny wynosi 30 milionów koron złotych, akcje opiewają na okaziciela. Bank Austrjacki posiada przez czas swego przywileju, t. j. do 31 grudnia 1942 roku, wyłączne prawo emisji banknotów w granicach prawem zastrzeżonych. W przeciągu pierwszych 5 lat emisja musi być pokryta w piątej części, w drugim okresie 5 lat—do 24% w trzecim pięcioleciu—do 28%, w czwartym pięcioleciu do 33¹/₂%. Wówczas dopiero ma nastąpić wolna wymiana banknotów na kruszec według ustalonej relacji jednostki monetarnej do złota. Za pokrycie służy złoto, wysokocenne waluty i weksle zagraniczne oraz towary, dające się każdej chwili zrealizować. Do czasu wprowadzenia wolnego kursu bank winien mieć ponadto depozyt 25 milionów koron złotych, złożony w wielkich bankach w Europie i w Ameryce.

Organizacja banku jest następująca. Istnieje Rada Naczelna (Generalrat) w składzie prezydenta i 13 członków. Prezydenta banku mianuje Prezydent Państwa (Bundespräsident), radcowie są wybierani przez ogólne zgromadzenie akcjonariuszów. interesy prowadzi dyrektor naczelny i dyrekcja mianowana przez Radę.

¹⁾ Gesetz vom 14 November 1922 (B. G. Bl. Nr. 823) Satzungen der Osterreichischen Notenbank.

Na specjalną uwagę zasługują przepisy, dotyczące stosunku banku do państwa. Pod względem formalno-prawnym, kontrolę roztacza komisarz rządowy, któremu przysługuje prawo skargi do trybunału na zarządzenia ogólnego zgromadzenia, rady i dyrekcji, niezgodne z prawem. Merytorycznie najważniejszy jest przepis, zakazujący państwu, krajom i gminom korzystanie ze środków banku na cele skarbowe. Związki prawno-publiczne mogą otrzymywać banknoty tylko za zwrotem ich wartości w złocie albo w dewizach. Z drugiej strony nie wolno państwu pod żadnym pozorem wypuszczać własnych pieniędzy, na czas przywileju banku. Ten przepis (art. 50) niweczy możliwość druku pieniędzy na cele skarbowe i usuwa radykalnie inflację pieniężno-papierową.

Austrjacki Bank Narodowy przejmuje aktywa i passywa byłego Banku Austrjacko-Węgierskiego, a zatem wszystkie banknoty będące w obiegu, wszelkie zobowiązania tegoż, jak również portfel wekslowy, zapasy złota i dewiz oraz bony skarbowe. Poza emisją banknotów (na cele gospodarcze) w ramach przepisanych statutem, bank uprawniony jest do szeregu operacji, jak dyskonto weksli, udzielanie pożyczek pod zastaw walorów, interes depozytowy, kupno i sprzedaż złota i srebra, walut, dewiz i t. d.

Gdyby chodziło o zwięzłe scharakteryzowanie zamierzeń przyświecających statutowi, dałoby się powiedzieć, że w myśl artykułu wstępnego—zadaniem banku—uregulować obrót pieniężny, ułatwić obrót bezgotówkowy, fruktyfikować leżące kapitały, przedewszystkiem zaś—przygotować podstawę do wolnej wymiany banknotów na kruszec przez zgromadzenie zapasu złota i dewiz. Na razie głównym dążeniem banku jest niedopuszczyć do deprecjacji będących w obiegu banknotów.

R O Z D Z I A Ł V.

Krytyczna ocena przedsiębiorczości publicznej.

§ 33. Zagadnienie etatyzmu.

Rozbiór najważniejszych przedsiębiorstw, prowadzonych bezpośrednio lub pośrednio przez państwo, pobudza nas do zajęcia stanowiska wobec przedsiębiorczości publicznej, do jej kry-

tycznej oceny. Przystępując już w tem miejscu do wypowiedzenia się zasadniczego w tej kwestji, świadom jestem trudności, zważywszy na ścisły związek, zachodzący pomiędzy daną instytucją a każdoczesnemi warunkami.

Co do działalności państwa można wystawić dwie najogólniejsze tezy.

1) Państwo musi pokryć wszystkie te potrzeby publiczne, na które inicjatywa prywatna nie będzie pracować wskutek braku korzyści. Ta dziedzina jest wyłącznie zastrzeżona dla państwa, a odnosi się do codziennego życia publicznego, do ogólnej administracji, do wszystkich potrzeb, będących źródłem wydatków, które zaspokoić trzeba z ogólnych środków państwowych. Ta dziedzina nie wywołuje sporu.

2) Istnieje natomiast szeroki zakres świadczeń dochodowych, których wykonania może się podjąć państwo, lecz bynajmniej nie musi, wobec tego że przedsiębiorczość prywatna skłonna będzie przystąpić do nich w nadziei zysku. Co do tej dziedziny daje się zauważyć rozbieżność zdań.

Państwo powinno pozostawić zupełną wolność i swobodę, nie mieszać się do spraw, którym podołać nie umie — tak mówią jedni. Związek przymusowy, odpowiada druga grupa — nie może jednak i nie powinien przyglądać się biernie pokrywaniu potrzeb przez prywatną inicjatywę, lecz winien ingerować czynnie, korygując prywatnego przedsiębiorcę, gdy produkcja odnosi się do zaspokojenia doniosłych potrzeb dla ogółu.

Stary to spór w nauce ekonomji, względnie skarbowości, datujący od Smitha i jego szkoły, gdy ta wychodziła z założenia o istnieniu wiecznych i niezmiennych praw natury, rządzących gospodstwem społecznem. Wedle tego kierunku, człowiek jest wobec tych praw bezbronny, musi się im poddać, zmienić lub uchylić te prawa przechodzi siły ludzkie, musimy się z nimi liczyć, jako z faktem dokonanym. Gdyby nawet leżała w mocy ludzkiej zmiana naturalnego porządku ekonomicznego, nie powinno się tego czynić. Wolna konkurencja, zdaniem szkoły klasycznej, miała doprowadzić do harmonji interesów. Każdy wie najlepiej, jak ma swe gospodarstwo urządzić, drogowskazem jest dla niego interes osobisty. Szkoła liberalna odnosi się do państwa z nieufnością.

Drugą ostatecznością w sprawie wpływu jednostki, społeczeństwa lub państwa na stosunki gospodarcze jest szkoła histo-

ryczna i socjalistyczna. Wbrew twierdzeniu szkoły klasycznej, państwo ma dość siły, aby się podjąć reform gospodarczych. Nie wieczne prawa natury, lecz człowiek zajmuje pierwsze miejsce w gospodarstwie; dzisiejsze stosunki są wytworem ludzkim. Niema praw przyrody; istnieją jedynie prawa historyczne i gospodarcze, jedno i drugie są wyłącznie od woli ludzkiej zależne.

Socjalizm państwowy powstał siłą rzeczy ze szkoły historycznej, jako naturalna jej konsekwencja. Ponieważ stosunki gospodarcze są wynikiem rozwoju historycznego, a na dzieje narodów najsilniej oddziaływało państwo, przeto państwo było główną przyczyną naszego położenia ekonomicznego. Państwo ma dość siły, ażeby reformy przeprowadzić, jest do tego obowiązane etycznie, a wskazuje mu je także własny interes. Oto rozumowanie i geneza socjalizmu z katedry. „Przecenił on niewątpliwie, zdaniem Czerkawskiego, bardzo znacznie istotną siłę państwa w dziedzinie gospodarczej, co się tłumaczy także i tem, że powstał w Niemczech w czasie, gdy po dwóch zwycięskich wojnach i utworzeniu cesarstwa, państwo było tam otoczone aureolą bezgranicznej niemal potęgi na każdym polu“¹⁾.

Socjalizm państwowy określa jaknajszersze granice ingerencji państwa w życie gospodarcze. W okresie powojennym przybrał nazwę etatyizmu. Przez etatyizm rozumiemy dążenie państwa do poddania swemu kierownictwu i wpływowi najszerzych dziedzin życia politycznego, społecznego i gospodarczego.

Źródła i przyczyny powstania tego kierunku są różnorodne²⁾.

1) Etatyizm, jak słusznie zaznacza prof. Głębiński, zapuszcza łatwo korzenie w młodych organizmach społecznych. Wskutek rzekomego niewyrobienia społeczeństwa związek państwowy uważa się zniwolonym do otoczenia ludności swą opieką w różnorodnych kierunkach. W ten sposób dałby się wytłomaczyć merkantylizm, poczynając od 17. stulecia. 2) Drugim źródłem jest ideologia i doktrynerstwo, pragnące nagiąć do swych oderwanych pojęć życie realne. Wyłącznie doktryną kierowali się bolszewicy w Rosji, gdy zniszczyli inicjatywę prywatną. Rosyjska rewolucja z r. 1917 była nie walką stanów, lecz walką idei. 3) Etatyizm może wreszcie powstać z żądzy panowania partji

1) Gide—Czerkawski. Zasady ekonomji społecznej str. 54.

2) por. St. Głębiński. Etatyizm a gospodarstwo narodowe. Poznań 1922 r.

i grup politycznych — tak np. rozwinął się etatyzm w Polsce od roku 1919. 4) Najważniejszą bodaj przyczyną rozwoju etatyzmu jest zwichnięcie równowagi społeczno-gospodarczej wskutek wojny i przewrotów społecznych.

Wojna wysunęła rzekomo potrzebę „zmilitaryzowania“ życia gospodarczego, przejęcia przez państwo wielu dziedzin, które dawniej stanowiły przedmiot wolnej konkurencji. Złożyły się na to zjawisko dwie przyczyny: a) trudności finansowe państwa; b) niezbędność rzekomo przymusowej organizacji gospodarstwa społecznego, wobec dotkliwego braku niezbędnych dóbr, surowców, środków żywności. Przy reglamentacji życia gospodarczego przez państwo zajął się dwa motywy: socjalny i fiskalny, trudne zwykle do oddzielenia. Życie gospodarcze, skrupowane przez władzę publiczną stało się jednak tak ciężkie i męczące, że niewiadomo co należało podziwiać więcej, czy wysiłki państwa, aby ująć je w swe ręce, czy też cierpliwość ludności, która się poddawała drobiazgowym przepisom.

Większość zarzutów przeciw ingerencji publicznej w życie gospodarcze sformułował już A. Smith w słynnym zdaniu, że państwo jest największym marnotrawcą ¹⁾). Wiele istnieje ku temu powodów. Smith wymienia jako pierwszy, że państwo używa pieniędzy zarobionych przez innych, a zawsze hojniej szafuje się cudzym majątkiem, niż swoim. Dalej, jest ono zbyt odległe od przedsięwzięć, które prowadzi. Państwo jest wreszcie złym administratorem, gdyż urzędnicy są niedbali i mało oszczędni, nie będąc bezpośrednio zainteresowani w rezultatach produkcji, a pobierając tylko płacę z funduszy publicznych.

1) Biurokratyczność zarządu, brak bezpośredniego interesu w rezultatach finansowych przedsiębiorstwa, a co za tem idzie niegospodarność, ociężałość, brak rzutkości, zastój i t. d. stanowią najważniejszy zarzut podnoszony przeciw przedsiębiorstwom publicznym. 2) Przeciwnicy etatyzmu podnoszą, że wskutek przejmowania przez państwo różnych przedsiębiorstw przemysłowych, handlowych i komunikacyjnych, zakres jego działania zostaje nadmiernie rozszerzony, państwo jest przeciążone pracą, personel urzędniczy staje się zbyt liczny, a przez to kosztowny i usuwający się z pod kontroli; na tem zaś cierpi administracja publiczna w działach, wyłącznie państwu zastrzeżonych.

1) A. Smith. Wealth of Nations. T. I. str. 304 i 328.

Wojna, zdaje się, potwierdziła prawdziwość tych zarzutów, gdy uwzględnimy zwłaszcza, że państwo przedwojenne i powojenne — to dwie rzeczy różne. Ogólny upadek moralności, rozprężona administracja państwowa, nie sprzyjają energicznemu i korzystnemu administrowaniu majątkiem, a tem bardziej przedsiębiorstwami publicznymi.

Na poparcie upaństwowienia przedsiębiorstw można wystawić dwa argumenty—społeczny i fiskalny.

1) Wzgląd społeczny, czyli skuteczniejsze zaspokojenie potrzeb mieszkańców przez państwo, niż przez inicjatywę prywatną, jest najsilniejszym argumentem zwolenników upaństwowienia przedsiębiorstw. Takie przedsiębiorstwa, jak koleje, poczta i telegraf, albo też wodociąg, zakłady do oświetlenia, dotyczą zdrowia i gospodarczego rozwoju ludności; są to zbyt ważne sprawy, aby związek publiczny mógł bez skrupułów oddać ich prowadzenie prywatnym kapitalistom, dążącym wyłącznie do zysków osobistych. Zysk osobisty trudno niekiedy pogodzić z interesem publicznym. Nie zawsze wzrost wartości majątku indywidualnego wywołuje wzrost wartości majątku społecznego; często odwrotnie — zmniejszenie dochodów indywidualnych przyczyni się do zwiększenia się dochodu społecznego. Społeczeństwo nie zyskuje na tem, że paru bogatych akcjonariuszów—właścicieli przedsiębiorstwa — stanie się jeszcze bogatszymi dzięki wysokiej dywidendzie.

2) Zwykle stawiają zarzut, że państwo polityka jest polityką fiskalną¹⁾. Lecz, czy należy uważać politykę fiskalną za ujemną? Dla kogo jest prowadzona? dla całego społeczeństwa. $\frac{1}{2}$ miljarda marek nadwyżki z pruskich kolei przed wojną nie wpłynął do kieszeni bogatych akcjonariuszów, lecz zwiększał majątek społeczny. Następuje wówczas równiejszy podział majątku społecznego.

Argument fiskalny jest silny i słuszny, pod jednym wszakże warunkiem, że czysty zysk okaże się istotnie i że upaństwowienie jest ku temu drogą najwłaściwszą. Państwo występuje poniekąd w roli kupca, któremu zależy na najkorzystniejszej sprzedaży towaru. Czy jednak zysk okaże się w istocie, nie jest rzeczą pewną, lecz zależy od uzdolnień do prowadzenia danego przedsiębiorstwa. W przeciwnym razie, gdy związek prawno-

1) Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Bd. 132 str. 256 Wagner.

publiczny nieudolnie gospodaruje, z większą korzyścią dla niego i dla ogółu będzie, gdy zrzeknie się na rzecz prywatnej inicjatywy działu produkcji, któremu sprostać nie umie.

Dotychczas wskazaliśmy na argumenty przeciwników i zwolenników upaństwowienia niektórych przedsiębiorstw. We wszystkich urządzeniach, wchodzących z zakres skarbowości lub polityki ekonomicznej, dają się wystawić argumenty za i przeciw. Widzieliśmy wyżej, jak niezmiernie trudno jest wystawić ogólne zasady. Zależy to od rodzaju produkcji, do której państwo jest raz więcej, raz mniej uzdolnione. Pogląd zależy też od warunków miejsca i czasu. Mamy bowiem do czynienia z pojęciami raczej historycznymi niż pozytywnymi. Ta sama instytucja, zależnie od państwa, które nią zarządza, może wydać raz dodatnie innym razem ujemne rezultaty.

Z temi wszystkimi zastrzeżeniami mamy prawo żądać od polityki skarbowej, aby, uwzględniając warunki miejsca i czasu, wystawiła takie zasady, dzięki którym korzyści przeważą nad brakami. Wojna światowa stanowi w historii skarbowości eksperyment i na jej tle uplastyczyły się znamiona pewnych urzędzeń. Jednym z takich doświadczeń jest etatyzm, gdy siłą wypadków państwo poczęło obejmować coraz szerszy zakres działania. Eksperyment nie udał się i wywołał złe rezultaty. Dziś więcej niż kiedykolwiek nabierają mocy argumenty szkoły liberalnej. Dochodzimy do wniosku, że państwo powinno dać inicjatywie prywatnej najszerszy zakres, a ingerować oględnie i umiejętnie tylko w tych wypadkach, gdy zachodzi widoczna kolizja między interesem prywatnego kapitału, a pomyślnością ogółu. Wprowadzenie w miejsce czynnika twórczego, jakim jest dążenie do zysku prywatnego człowieka, reglamentacji państwowej za wszelką cenę, często w myśl pustych haseł lub uporu doktrynera, nie wydaje nam się drogą odpowiednią do osiągnięcia najwyższych rezultatów gospodarczych, a zarówno skarbowych.

„W ogólności etatyzm, jak słusznie twierdzi prof. Głębiński, przy niesprawnej maszynie państwowej jest najszkodliwszym i najgroźniejszym, ponieważ nietylko wprowadza zamęt w życie gospodarcze i osłabia siły wytwórcze narodu, ale co gorsza, podkopuje wiarę i zaufanie społeczeństwa do państwa”¹⁾.

1) Głębiński. Etatyzm a gospodarstwo narodowe. (Referaty i tezy na VII Zjazd prawników i ekonomistów polskich 1922 r.).

D Z I A Ł II.

Nauka ogólna o podatkach.

(Teoria podatku).

R O Z D Z I A Ł I.

Pojęcia zasadnicze.

§ 34. Teoria reproduktywności podatków.

Dochody prawno-publiczne pobierane są przez państwo siłą zwierzchniej władzy i występują w formie przymusowych świadczeń obywateli na rzecz państwa. Zasadnicza różnica z dochodami prywatno-gospodarczymi jest następująca. Prowadząc przedsiębiorstwa publiczne, państwo ukazuje się w roli prywatnego gospodarza i bezpośrednio tworzy dochód, t. j. przyrost wartości, będący wynikiem jego działalności gospodarczej. Współzawodniczy z jednostkami przy powiększaniu majątku społecznego. Całkiem odmienny charakter posiadają dochody prawno-publiczne, przedewszystkiem podatki. Państwo nie tworzy bezpośrednio nowych wartości, ale żyje kosztem gospodarstw prywatnych, od których odbiera drogą nakazu część dochodu na własne potrzeby. Gospodarz prywatny—to ojciec rodziny, przysparzający nowych wartości; państwo—to raczej syn, utrzymywany przez ojca.

Rozbiór dochodów prawno-publicznych sprowadza się prawie wyłącznie do nauki o podatkach, która się składa z dwóch części: nauki ogólnej i nauki szczegółowej. Pierwsza część zajmuje się teorią podatku, druga rozpatruje różne formy, które podatek przyjąć może, zależnie od potrzeb państwa i jego organizacji. Nauka ogólna o podatkach operuje pojęciami zasadniczymi i posługuje się więcej dedukcją niż indukcją, nauka szczegółowa o podatkach ma charakter przeważnie opisowy, czerpie wzory z urzędzeń skarbowych państw nowoczesnych i opiera się na materiale empirycznym i porównawczym.

Punktem wyjścia ogólnej nauki o podatkach jest przesłanka, że państwo, jako najwyższy i najdoskonalszy związek ludzki,

posiada swe potrzeby i że ma prawo żądać od społeczeństwa świadczeń na pokrycie tychże. Źródłem dochodów publicznych jest ruchliwe i posiadające olbrzymie siły gospodarstwo społeczne. Tam zwraca się państwo o pomoc dla wypełnienia swych zadań. W ten sposób dochód publiczny zależy od dochodów prywatnych.

Podatek jest uszczupleniem dochodu społecznego. Tak się przedstawia zagadnienie *prima facie*. Przez odjęcie określonej części z dochodów prywatnych zostaje zakończony pierwszy okres postępowania. Państwo wchodzi niezwłocznie w okres konsumpcji publicznej, t. j. zużycia uzyskanych środków. Nie należy przypuszczać, by konsumpcja była zawsze równoznaczna ze zniszczeniem. To ostatnie ma miejsce, gdy państwo niszczy zebrany kapitał przez wystrzał armatni, albo przez nieproduktywne zgoła wydatki. Ale zużycie kapitału może być reproduktywne, co ma miejsce, gdy zebrane fundusze posłużą w dalszym ciągu do zwiększenia majątku społecznego drogą użytecznych i celowych inwestycji i urzędzeń.

Dlaczego państwo podejmuje się spełnienia zadań publicznych i w tym celu ściągą świadczenia od jednostek? Czyni to z dwóch względów: 1) Tych zadań, jak wskazaliśmy wyżej, nie podejmuje się inicjatywa prywatna wobec braku korzyści; tu należą wszelkie wydatki kulturalno-oświatowe, dobroczynne, zdrowotne i t. d. Filantropja prywatna jest podstawą zbyt kruchą, aby można na niej polegać. 2) Kiedy osiągnięcie celu przekracza siły jednostek, gdy powstaje cel doniosły, to jego wykonanie zostaje przekazane państwu, które wypełni zadanie lepiej i skuteczniej, bo wyposażone jest w większą siłę i lepsze środki, np. wykonanie wielkich robót publicznych, budowa dróg, mostów i t. d. W wypadku „konsumpcji reproduktywnej“ podatki uważane być mogą za zwykłe koszty produkcji, które zostaną pokryte z nadwyżką po ukończonym procesie produkcji zbiorowej. Wobec niematerialnego przeważnie charakteru świadczeń państwowych obliczenie kosztów produkcji w porównaniu do osiągniętych rezultatów nie daje się przeprowadzić według zasad handlowych. Dywidendą, lecz tylko idealną, z wydatków na szkolnictwo jest podniesiony stan oświaty, a co za tem idzie — większa sprawność fizyczna i duchowa, podniesienie produkcji i moralności. Z temi zastrzeżeniami atoli można mówić o przyroście wartości majątku spo-

łecznego dzięki działalności państwa, umożliwionej przez politykę podatkową.

Ludność znosi podatki, które państwo zużywa produktywnie. Dzięki temu wzrasta bogactwo kraju, podnosi się oświata, chęć do pracy, moralność, zdrowotność i t. d. To zaś wpływa dodatnio na gospodarstwo społeczne i zwiększa siłę podatkową ludności. Państwo tem śmieiej podwyższa podatki i inne świadczenia, za co znów wykonywa szereg inwestycji, co w dalszym ciągu podnosi gospodarstwo społeczne, zwiększa siłę podatkową i t. d. Tworzy się śruba bez końca, wielkie koło, długi łańcuch złożony z niezliczonej ilości ogniw. Na tej przesłance L. v. Stein oparł był teorię „reproduktywności podatków“. Powyższą teorię—jak wskazaliśmy—krytykowano, zarzucając jej nierealność, paradoksalność itd. Przeciwstawiono faktyczny stan rzeczy. A jednak tłumaczy ona w sposób słuszny teorię podatków i państwa.

Obywatel, znosząc świadczenia do kasy, musi mieć przeświadczenie, że państwo nie zmarnuje oszczędności, że nie roztrwoni owocu jego pracy, ale że użyje to w sposób godny i pożyteczny. Dlatego świadczenia wzajemne obywateli i państwa opierają się na zasadzie ekwiwalentu, nawet państwo daje wzamian nadwyżkę—plusvalent. Wszyscy obywatele danego kraju, tworzący społeczeństwo, ponosząc ofiary na rzecz związku prawnopublicznego czy w mieniu, czy w usługach, muszą być przekonani, że państwo zwróci im z nadwyżką to, co od nich wzięło. Część dochodu społecznego wrzucona do wielkiego kotła administracji publicznej nie jest stracona, lecz zmienia tylko formę, występując po skończonym procesie w postaci urządzeń użyteczności ogólnej. W ten sposób jednostka otrzymuje z nadwyżką swój wkład pierwotny, dzięki czemu może żyć lepiej, bezpiecznie, przyjemniej i pożytecznie. W przeciwnym razie państwo stałoby się niedorzecznością, a konsekwentny obywatel przeniósłby się na wyspę bezludną, lub co prostsze szukałby schronienia poza granicami swego państwa. Teoria reproduktywności podatków—aby użyć technicznego terminu skarbowego, jest podwaliną, na której wspiera się nauka ogólna o podatkach i nauka o państwie.

Gdy w ten sposób pojmujemy misję kulturalną i państwowo-twórczą podatku, a jest to w naszym mniemaniu, właściwy i słuszny sposób pojmowania—łatwą jest odpowiedź na pytanie,

czy podatek jest dobrem czy złem, czy przynosi korzyść czy stratę? Oczywiście jest dobrem, gdyż w przeciwnym razie państwo istniećby nie mogło. Idealem nie jest takie państwo, które nie ściągą świadczeń przymusowych, jak tego pragną niektórzy, bowiem wówczas nie jest w stanie spełniać należycie swych zadań i zaspokajać potrzeb ludności.

Zgadzamy się, że w państwie nowoczesnem podatki istnieć muszą, lecz pytanie, jak wysokie być mają? Jaką część dochodu prywatnego państwo ma prawo zabrać bez naruszenia wszakże podstaw, na których wspiera się gospodarstwo prywatne, a z niem i państwowe?

Wystawienie ogólnej normy jest rzeczą niezmiernie trudną; wszystko zależy od potrzeb publicznych z jednej, od siły podatkowej ludności, z drugiej strony. W okresach spotęgowanej działalności publicznej państwo liczy się mniej ze zdolnością płatniczą obywateli, lecz może żądać od nich znacznych ofiar. Zdolność podatkowa ludności posiada też granicę, ponad którą byłoby niebezpiecznie i nieracjonalnie żądać świadczeń. Im jednak siła gospodarcza a zarazem siła podatkowa jest wyższa, tem większe mogą być podatki nie tylko absolutnie, lecz i stosunkowo, gdyż dla bogatego płatnika wysoki odsetek jego dochodu wzięty w postaci podatku sprawia mniejszą ujmę, aniżeli niższy odsetek podatku od drobniejszego dochodu.

Z temi zastrzeżeniami starano się przed wojną określić przeciętną wysokość podatku w stosunku do dochodu. Podatki mogą być niskie, umiarkowane, wysokie i nadmierne. Leroy-Beaulieu przytacza cztery typowe w tym względzie państwa: Belgię, Anglię, Francję i Włochy. Ogólna wysokość podatków państwowych i komunalnych pochłaniała w Belgji 6% dochodu, w Anglii 8¹/₂%, we Francji 12%, a we Włoszech, typowem państwie wysokich podatków, 14% dochodu obywateli. Mieszkaniec Belgji płacił w roku 1898 podatków (państwowych i komunalnych) 48 fr., mieszkaniec Anglii 80 fr. podczas, gdy mieszkaniec Francji zwracał państwu i związkowi samorządny 95 fr. rocznie w formie podatków, a we Włoszech opodatkowanie na głowę przewyższało 100 fr. „W kraju dobrze administrowanym, nie dotkniętym wojną i kataklizmami społecznymi, pisze Leroy-Beaulieu, podatek nie powinien przekraczać 5% dochodu obywateli. Od 5% do 8% dochodu podatek daje się łatwo zapłacić przez obywateli. Powyżej 10% staje się już uciążliwy,

a dla jego wybrania niezbędne są arbitralne środki. Wreszcie od 15 do 16% podatek wyrządza szkodę gospodarstwu społecznemu, pobudza kapitał i obywateli do emigracji. Włochy doszły do ostatecznych granic, gdzie podatek szkodzi społeczeństwu i państwu, w tem znaczeniu, że powstaje dążenie do defraudacji“.

W okresie powojennym, wobec zadań odbudowy, normy dawne wydają się niezmiernie nikłe. Siła podatkowa ludności jest pojęciem elastycznym, a silniejsze lub słabsze naciśnięcie śruby podatkowej zależy od trzech czynników: 1) od wytrzymałości gospodarstwa społecznego, 2) od zakresu działalności publicznej, 3) od stosunku zachodzącego pomiędzy działalnością prywatną a publiczną.

Ad 1) Co do pierwszego punktu, nie ulega wątpliwości, że wytrzymałość gospodarcza wskutek zniszczeń wojennych została, ogólnie rzecz biorąc, nadwyrężona. Wszelako — gospodarstwo społeczne wykazało mimo wszystko zadziwiającą odporność. Najbardziej charakterystycznym znamieniem, pominiawszy zniszczenie kapitału, jest przesunięcie majątku z rąk jednych grup ludności do drugich, utworzenie nowej klasy, t. zw. bogaczy wojennych, stanowiących ponętny i słuszny podmiot podatkowy. W państwach o niskich podatkach przed wojną stopa może być zwiększona bez obawy głębszego wstrząsu życia gospodarczego.

Ad 2) Działalność państwa w związku z wojną znakomicie się rozszerzyła. Podczas wojny radzono sobie kredytem publicznym i drukowaniem pieniędzy; po skończonych zapasach nie pozostaje innej drogi prócz podwyższenia podatków. Tutaj odgrywa rolę moment oportunistyczny—konieczność zachowania państwa przy życiu, bez względu na chwilowe nadmierne ofiary ludności.

Ad 3) Wskutek wzmożonej działalności publicznej nastąpiło pewne odciążenie inicjatywy prywatnej. To zdanie odnosi się zwłaszcza do odbudowy kraju w postaci inwestycji długoterminowych. Wystarczy przytoczyć tytaniczne wysiłki rządu francuskiego dla odbudowy zdewastowanych terenów, aby się przekonać, że oczy ludności zwracają się do rządu, od którego wymaga się natychmiastowej wydatnej pomocy, lecz dla wykonania tego potrzeba środków, których dostarczyć mogą tylko obywatele.

Dla dokładnego określenia siły podatkowej potrzebaby daleko idących studjów i obliczeń statystycznych, utrudnionych przez wahania walutowe. Utrzymując w zasadzie podział Leroy-Beaulieu, należałoby stopę podatkową podnieść, gdyż, jak sam autor mówi, jego obliczenie odnosi się do czasów normalnych i ma zastosowanie w państwach, nie dotkniętych wojną i kataklizmami społecznymi. O ile podatki państwowe i komunalne nie przekraczają 10% dochodu obywateli, należy je uważać za niskie. Podatki od 10 do 20% dochodu są umiarkowane, od 20 do 30% — wysokie, powyżej 30% są nadmierne i w rezultacie szkodliwe.

Taka klasyfikacja, aczkolwiek oparta na potrzebach państwa w okresie powojennym, pozostanie w mocy przez długie lata, bowiem ślady wstrząśnienia wojennego dadzą się odczuwać na całym świecie w przeciągu 10 do 20 lat po zawarciu pokoju. Z góry trzeba sobie uświadomić, że minęły czasy, gdy podatki były lekkie, wydajność pracy mała, a życie dla wielu wygodne. Siła podatkowa zależy od sił gospodarczych, te ostatnie od natężenia pracy. Hasłem na długie lata po wojnie pozostanie intensyfikacja pracy, dzięki której zwiększy się siła podatkowa, a ta ostatnia stanowić będzie podwalinę dla rozszerzenia działalności państwa.

§ 35. Tendencje rozwojowe podatku.

Każde zjawisko społeczne od widocznego lub niewidocznego początku przebiega do pewnego kresu. Państwo, prawo, gospodarstwo społeczne, urzędnienia skarbowe — podlegają rozwojowi. W każdym konkretnym wypadku odróżnić można początek, rozrost a także często rozkład i upadek. Drugą cechą charakterystyczną dziejowego rozwoju dowolnej strony życia publicznego jest podobieństwo form, które dana instytucja przyjmowała w różnych państwach. Historia urzędzeń państwowych wychodzi z tego samego zaczątku i zmierza do wspólnego wszystkim celu. Przesłanką powstania państwa i urzędzeń z niem związanych jest niezbedność przymusowej organizacji dla współżycia ludzi w gromadzie. Taką jest geneza państwa, za którą idzie w ślad troska o przysporzenie jemu środków materialnych dla wypełnienia zadań i, osiągnięcia celów socjalnych. W ten sposób rozwój skarbowości posuwa się jak cień za rozwo-

jem państwa, celem skarbowości — umożliwić osiągnięcie celu publicznego.

Podatek stanowi część składową organizmu państwowego i nieodłączną stroną jego życia; dostarcza bowiem zwyczajnych i najważniejszych środków materialnych, niezbędnych dla życia państwa. Bez tych środków materialnych stałoby się ono pustym dźwiękiem, organizacją bez siły, bez treści, bez możliwości wykonywania zadań, słowem przestałoby istnieć.

Istotę podatku można wyprowadzić dedukcyjnie i indukcyjnie. Pierwszy sposób polega na wyprowadzeniu pojęcia podatku z idei państwa. Drugi opiera się na obserwacji szeregu zjawisk i faktów zaczerpniętych z historii podatku. W tem miejscu postępować będziemy metodą historyczną ¹⁾.

Z historii podatku, mimo jego odrębności w poszczególnych państwach, dają się wyprowadzić ogólne tendencje rozwojowe.

1) Najistotniejszym znamieniem jest stopniowa personifikacja podatku, jego indywidualizowanie w odniesieniu do podmiotu. Z rzeczowych, podatki stają się coraz bardziej osobowemi. Dawniej osoba nikła całkowicie za objektem, z którego ściągano daninę, w miarę rozwoju idei podatku, dostosowuje się on do indywidualnych warunków podmiotu. Pozorny wyjątek stanowi pogłównie — praforma podatku dochodowego, wszelako więcej z nazwy niż z treści. Osoba bowiem stanowiła w tym wypadku tylko podstawę podatku, położenie indywidualne podatnika nie posiadało żadnego znaczenia.

W nierozwiniętym systemie podatkowym wszystkie niemal podatki posiadały charakter rzeczowy, tak konsumcyjne, jak i przychodowe, wreszcie opłaty i cła. Akcyza, rozpowszechniona w okresie merkantylnym, nie uwzględniała położenia materialnego podatnika, gdyż nakładano ją przeważnie na artykuły niezbędnej konsumpcji; ta sama uwaga dotyczy cel, do których w Anglii zwrócono się już w 14. wieku w związku z wojną stu-

¹⁾ Nie jest naszym zamiarem podanie szczegółowej historii podatku, co przerasta niewątpliwie ramy niniejszego wykładu i stanowi pole dla monograficznych opracowań. Pod tym względem oddali nauce zasługi głównie przedstawiciele szkoły historycznej w Niemczech, jak: Roscher, Rau, Wagner, Schäffle, do pewnego stopnia Stein. Ze współczesnych ekonomistów przedewszystkiem Lotz. Na szczególną uwagę zasługuje zwłaszcza Vocke -- Die Idee der Steuer in der Geschichte.

letnią z Francją. Polityka celna merkantylistów, aczkolwiek miała w pierwszej linii na względzie cele gospodarcze, niemniej jednak była też środkiem fiskalnym. Podatki przychodowe, z których najdawniejszy dotyczy ziemi, z swej natury nie mogły uwzględniać położenia indywidualnego podatnika, będąc typowymi podatkami rzeczowymi. Angielski Landtax, wprowadzony w r. 1697, był podatkiem stałym, pobieranym w określonej wysokości w stosunku do obszaru ziemi. W Polsce pierwowzorem podatku gruntowego był podatek łąnowy, wybierany przeważnie od łąnów kmieci i drobnej szlachty już w 16. wieku. Do tej samej kategorii grubych podatków rzeczowych zalicza się podymne, a później podatek budynkowy, od drzwi i okien i t. d. dające możność sądzić o zdolności płatniczej podatnika tylko pośrednio i niedokładnie. Dawne licencje we Francji, z których ukształcił się podatek przemysłowy, stanowiły tylko zezwolenie ze strony władzy na prowadzenie przedsiębiorstwa, bez względu na rozmiar tegoż, a tem bardziej na kwalifikacje kierownika. Przy opłatach stemplowych, których ojczyzną była Holandia w 17. wieku, trudno też dopatrzeć się stosowania wysokości tychże do zdolności płatniczej korzystających z usług państwa. W miarę rozwoju wymagań skarbowych i poglądów pisarzy, te pierwotne i grube formy, stosowane bez żadnej myśli przewodniej, zaczynają ustępować miejsca bardziej precyzyjnym, uwzględniającym położenie materialne, socjalne i rodzinne podatnika. Niewątpliwym postępem w tej dziedzinie jest podatek klasowy. W Anglii Henryk VII wprowadza w r. 1513 na skutek wojny z Francją podatek klasowy o zmiennej stopie, zależnie od położenia socjalnego i stanowego podatnika (książe—10 £, hrabia—4 £, baron—2 £, szlachcic—1 £ 10 sh., obywatele z majątkiem powyżej 800 £—1 sh., wszystkie inne osoby powyżej 15 lat—4 d.). We Francji podatkiem klasowym była t. zw. „capitation” wprowadzona w r. 1701, wreszcie podatek klasowy pruski, wprowadzony po wojnach napoleońskich, przekształca się stopniowo w podatek dochodowy¹⁾. Podatek klasowy stanowi ogniwo pośrednie pomiędzy pierwotną formą pogłównego a wykończonym i zindywidualizowanym podatkiem dochodowym. Ten ostatni dopiero jest najwyższą formą personifikacji idei

1) Dokładniej o tem patrz „szczegółowa nauka o podatkach“.

podatku. Jako jego uzupełnienie występuje podatek majątkowy i spadkowy. Obciążenie spadków znane już było w starożytności. Klasyczne jego zasady zostały dopiero wprowadzone w Anglii w r. 1694.

Wynikiem personifikacji idei podatku jest jego stopniowe przystosowanie do zdolności płatniczej podatnika. Państwo jest koniecznością dziejową i wszyscy mają przykładać się do utrzymania go w miarę sił i możliwości. Zasada możliwości płacenia, która stopniowo zostaje urzeczywistniona w rozwoju idei podatku jest bodaj najważniejszym rysem charakterystycznym ogólnej nauki o podatku. Podatek dochodowy i spadkowy oparty na progresji jest tego rozwoju najdoskonalszym wyrazem.

2) Drugim znameniem, będącem w związku z personifikacją podatku w rozwoju dziejowym jest akcentowanie celu socjalno-politycznego obok celu fiskalnego. Zadanie przymusowych świadczeń polega nietylko na dostarczaniu środków dochodowych dla państwa, lecz obok tego na wywołaniu równiejszego rozdziału dochodu społecznego pomiędzy poszczególne grupy ludności. Ten moment występuje już dość wyraźnie u dawnych pisarzy politycznych. Podkreśla go Bodinus. „Pragnąłbyś się dowiedzieć, zwraca się do czytelnika Bodinus, jaki rodzaj danin jest najwdzięczniejszy dla nieśmiertelnego Boga, najpiękniejszy dla państwa, najuczciwszy dla panującego, a najkorzystniejszy dla ludu — jest to opłata nałożona na rzeczy zbytku, na rzeczy niszczące obyczajność, które prowadzą do używania (quae ad libidinem spectant)”. Pogląd Bodinusa na podatki prześlągnięty jest duchem nauki Ojców Kościoła, podkreślone jest to, co dziś nazywamy celem socjalno-politycznym przy podatku ¹⁾. Ten sam cel socjalno-polityczny ma na względzie Hobbes w Anglii albo Pufendorf w Niemczech (17. wiek) gdy popierają podatki od spożycia, gdyż konsumpcja zdaniem tych pisarzy pośrednio decyduje o zdolnościach płatniczych podatnika. Wśród polskich ekonomistów bardzo wyraźnie podkreśla moment socjalno-polityczny podatków Ferdynand Nax (1790 r.) żądając specjalnie wysokich opłat nałożonych na przedmioty zbytku.

Najsilniejszym wyrazem tej zasady jest podatek od zysków wojennych — wprowadzony we wszystkich niemal państwach

1) Bodinus op. cit. Liber VI Cap. II str. 1054.

podczas wojny światowej. Głównym, rzecz można, jego celem jest częściowa konfiskata niezapracowanych zysków nowych bogaczy, co wszystkie ustawy wyraźnie podkreślają. Tak w teorii jak i w praktyce toruje drogę myśl, że na podatek należy się zapatrywać nie tylko jako na narzędzie dla dostarczenia natychmiastowych korzyści skarbowych, ale że cel jest głębszy.

3) Zdawaćby się mogło, że w miarę różniczkowania życia gospodarczego, system podatkowy staje się coraz bogatszy co do formy, a wskutek tego coraz różnorodniejszy i bardziej skomplikowany. Istotnie, formy podatkowe są coraz bogatsze, tak iż można mówić o prawie różniczkowania się podatków. Nie wynika z tego bynajmniej, aby system stawał się bardziej skomplikowany. Daje się zauważyć zjawisko wręcz odwrotne: system upraszcza się. W czasach nierozwiniętej gospodarki narodowej spotykamy większą ilość podatków o różnych nazwach, niż obecnie. Szereg podatków różnoimiennych obciążających ziemię został obecnie związany w jeden podatek gruntowy. Różnorodne podatki obciążające przemysł i handel sprowadzone są do jednego podatku od przedsiębiorstw. To samo dotyczy danin spoczywających na budynkach; to samo wreszcie — podatków pośrednich.

Uproszczenie systemu podatkowego można rozumieć w dwojakim znaczeniu: a) pod względem techniczno-podatkowym, b) pod względem tworzenia się systemu podatkowego w miejsce chaotycznego nagromadzenia różnych świadczeń.

Ad a). Technikę podatkową ułatwiają dwa czynniki: gospodarka pieniężna i koncentracja przedsiębiorstw. W czasach nierozwiniętej gospodarki — wiele świadczeń wykonywano w naturze, co oczywiście wprowadzało zamęt do rachunkowości państwowej i utrudniało kontrolę; dość wymienić różne świadczenia drogowe, aprowizacyjne i t. d. Dziś regułą są podatki znoszone w pieniądzu, które muszą być ujawnione w budżecie i podlegają ścisłej kontroli.

Rysem, znamionującym rozwój przemysłu i handlu, jest tak zw. prawo koncentracji przedsiębiorstw, polegające na powstawaniu wielkich przedsiębiorstw z zastosowaniem daleko posuniętego podziału pracy, maszyn, uporządkowanej księgowości i t. d. Pod względem podatkowym koncentracja posiada doniosłe znaczenie, tak w dziedzinie podatków bezpośrednich, jak i pośrednich. Wielkie towarzystwo akcyjne, obowiązane do publicznego

składania rachunków, przedstawia obiekt łatwiejszy i bardziej precyzyjny do obłożenia podatkiem od małego warsztatu rzemieślnika, a wielki magazyn można dokładniej opodatkować od drobnego kramiku na rogu ulicy. Co najważniejsze — dopiero wielkie przedsiębiorstwo pozwala posługiwać się czystym dochodem, jako źródłem podatkowym, gdy natomiast w drobnych przedsiębiorstwach wystarczać muszą siłą rzeczy znamiona zewnętrzne — wielce niedokładny miernik zdolności podatkowej.

Prawo koncentracji ułatwia bodaj jeszcze w wyższym stopniu technikę nakładania podatków pośrednich, bo ustawodawca zwraca się o powinności publiczne do coraz mniejszej ilości przedsiębiorstw, które w wyższej cenie przerzucają podatek na konsumenta. Mniejszych kosztów administracyjnych i mniejszego personelu kontrolującego wymaga nałożenie akcyzy na parę wielkich cukrowni, niż wybranie akcyzy od wielkiej ilości drobnych gorzelni, albo młynów.

Ad b) Ważniejsze od zdobyczy technicznych jest uproszczenie samego systemu podatkowego. Postęp polega na tem, że mimo różniczkowania się ustroju gospodarczego i skarbowości system podatkowy upraszcza się. Aczkolwiek podatki są różnorodne, gdyż koncepcja jedyne go podatku stanowi utopję, to jednak daje się zauważyć w miarę rozwoju skarbowości nić wiążąca wszystkie rodzaje w jedną całość. Myślą przewodnią jest pogodzenie interesu fiskalnego z interesem socjalnym, nałożenie podatków według zasady sprawiedliwości. Dawniej żadnej myśli przewodniej nie było, nakładano podatki na oślep, państwo brało pieniądze skąd się dało, warstwy uprzywilejowane i zamożne były wolne od świadczeń pieniężnych, spoczywających całym niemal ciężarem na ludności ubogiej, w ten sposób idea sprawiedliwości narażona była na szwank, istniało podwójne opodatkowanie, poszczególne podatki przeczyły sobie nawzajem.

Postęp historyczny polega na tem, że w miejsce chaosu wprowadzony zostaje system, t. j. że podatki aczkolwiek różne, tworzą harmonijną całość, uzupełniającą się wzajemnie. Podwójne obciążenie tego samego przedmiotu jest starannie unikane, tak w stosunkach wewnętrznych, jako też w międzynarodowych. Dawniej każda dziedzina administracji ściągała dla siebie specjalne świadczenia, t. zw. podatki celowe, dziś są podatki obracane na ogólne potrzeby państwa.

Nie należy sądzić, że system podatkowy się kurczy, co byłoby niemożliwe wobec coraz większego bogactwa form przejawów życia gospodarczego. Zwłaszcza w dziedzinie podatków od obrotu bogactwo staje się coraz większe, dość wspomnieć o podatku wekslowym, giełdowym, od sprzedaży przedmiotów zbytku i t. d., lecz w najogólniejszych zarysach podatki zostają związane w logiczną, harmonijną i uzupełniającą się całość. Na tem polega postęp rozwoju. Im prostszy jest system, tem dogodniejszy dla administracji skarbowej i dla ludności.

4) Na historję podatku najpotężniejszy wpływ od najdawniejszych czasów aż do chwili obecnej wywierały wojny—Wojna—to najgroźniejszy moloch wysysający skarb. Już w starożytności uchwalano specjalne podatki wojenne. Nowe podatki powstawały zwykle w okresach wojen, a angielski podatek dochodowy jest wytworem wojny, początkowo środek prowizoryczny na opędzenie rosnących wydatków, później najistotniejsza część integralna całego systemu skarbowego. Tezę o bezpośrednim wpływie wojny na kształtowanie się systemu podatkowego znakomicie popiera wojna światowa, gdy państwa pod przymusem rosnących wydatków zwróciły się do nowych dawniej nieznanych podatków, a zarazem podwyższyły dawne. Cząsy wojenne stanowią bodziec w dziedzinie skarbowości, są pod tym względem okresem prób, doświadczeń, a nawet zmian w teorii podatków.

Dla poparcia tej tezy wystarczy parę przykładów. Historia podatków w Anglii związana jest z wojnami prowadzonymi głównie z Francją. Stuletnia wojna z Francją (1337—1453), do której przyłącza się domowa wojna białej i czerwonej róży, a w związku z tem rosnące wydatki na utrzymanie słynnych łuczników angielskich (bitwa pod Poitiers 1353) wywołały potrzebę szukania nowych środków dochodowych, które znaleziono w cłach na wełnę, tudzież w podatku pogłównym. Nowy okres w historii skarbowej Anglii zaczyna się od wstąpienia na tron Wilhelma III Orańskiego (1688). Od tego czasu zaczyna się pasmo nieprzerwanych wojen, głównie z Francją aż do 19. stulecia. Na opędzenie kosztów rząd angielski wprowadza podatek klasowy oraz podatki prowizoryczne na przychód, z czego w r. 1697 ukształtował się stały podatek gruntowy—landtax. Podatki i cła, do których rząd angielski zwracał się w okresie 1689 do 1783 t. j. od czasu rewolucji w Anglii i wygnania Stuartów aż do zawarcia

pokoju wersalskiego między Anglią i Francją, dalekie są od harmonijnego systemu. Stanowią chaotyczne nagromadzenie różnych środków fiskalnych dla pokrycia wydatków związanych z wojną. Maksyma polegała na tem, aby brać skąd się da. O dostosowaniu podatków do możliwości płacenia niema mowy, przeciwnie—klasy bogate starają się zepchnąć ciężary na najszerze masy — istotne znamię państwa policyjnego tak w Anglii, jak i gdzieindziej. Dopiero następny okres, począwszy od rządów Pitta młodszego ¹⁾ (1783—1801) poprzez wojny napoleońskie nadał nowy kierunek polityce podatkowej w Anglii. Burzliwe czasy, zwłaszcza dopiero co skończona wojna o niepodległość Stanów Zjednoczonych (1783) i z tem związane ciężary finansowe nie pozwoliły Pittowi urzeczywistnić swego programu podatkowego w myśl tez A. Smitha. Chodziło o szybki napływ środków finansowych. Punkt ciężkości spoczywał na pośrednich podatkach, które w r. 1790 przyniosły 12 milj. £ wobec 17 milj. wszystkich wpływów, t j. 70%, Pitt podwyższył prawie bez wyjątku istniejące podatki pośrednie, pozatem wprowadził szereg nowych—od przedmiotów zbytku.

Wielka wojna (The great war) podniosła wydatki do nieznanych przedtem granic, a równocześnie stała się przyczyną nowych olbrzymich wysiłków finansowych. Wojna zaczęła się od wyprawy Bonapartego do Egiptu w celu obalenia panowania angielskiego w Indjach (1798). Podczas cesarstwa antagonizm wzrósł jeszcze bardziej, gdyż Anglija nigdy nie chciała uznać cesarza francuzów, który prowadził z nią wojnę handlową (system kontynentalny). Dwie potęgi — Napoleona i Anglii stały naprzeciwko siebie jako nieprzejednani wrogowie, tocząc walkę, lecz nie mogąc się osiągnąć bezpośrednio. W dziedzinie skarbowej zwrócono się przedewszystkiem do podatków pośrednich, jako najwydatniejszych, które kilkakrotnie podwyższano, a zatem podatki od piwa, wódki, wina owocowego, cło od wina, herbaty, kawy, tytoniu, pieprzu, węgla, szkła, skór i t. d. To samo dotyczy podatków od artykułów zbędnej i zbytkownej konsumpcji, wreszcie podatków od obrotu,

¹⁾ William Pitt (młodszy), syn lorda Chatham, stworzył potężny rząd parlamentarny i uporządkował skarbowość. Z przekonania ekonomicznych—zwolennik wolnego handlu. Utrwalił rząd angielski w Indjach wschodnich.

wśród których najpoważniejsze miejsce zajmuje podatek spadkowy. Wszystkie podwyżki odnosiły się głównie do obciążenia spożycia, za co nie można winić rządu, lecz prędzej społeczeństwo, które nie chciało się poddać żadnym innym ciężarom.

Pitt przeforsował jednak projekt podatku dochodowego, którego pierwsza próba odnosi się do roku 1798. Parlament uchwalił podatek dochodowy „jako pomoc dla J. K. Mości na dalsze prowadzenie wojny”. Pod postacią urządzenia tymczasowego, kilkakrotnie uchwalanego, a następnie kasowanego, podatek dochodowy stał się podwaliną finansów Anglii ¹⁾.

Innym jaskrawym przykładem wpływu wojen, względnie przewrotów społecznych na ukształtowanie się idei podatku jest francuska rewolucja, a w ślad za nią wojny napoleońskie. Pierwsza wpłynęła na politykę podatkową dzięki hasłom demokratycznym; „wielką wojnę” w dziedzinie podatkowej cechuje oportunizm. Dziełem wielkiej rewolucji było usunięcie podatków pośrednich, obciążających w pierwszym rzędzie warstwy nieposiadające, a wprowadzenie w ich miejsce podatków przychodowych. Charakterystycznym środkiem finansowym z tego czasu są pożyczki przymusowe, uchwalane trzykrotnie za czasów Konwencji i za Dyrektorjatu ²⁾. Pierwsze cesarstwo natomiast charakteryzuje w dziedzinie finansowej powrót do podatków pośrednich. Wprowadzono monopol prochu strzelniczego, a 24 kwietnia 1806 roku monopol tytoniowy oraz akcyzę od trunków.

Najbardziej dosadnym przykładem wpływu wojny na historję podatku jest wojna światowa. Jej dorobek w tej dziedzinie stanowi przede wszystkim podatek od zysków wojennych, do którego zwróciły się nie tylko państwa wojujące, lecz nawet niektóre państwa neutralne. Ten podatek rozpatrywany będzie w „szcze-

1) Wyczerpującą historję podatków w Anglii przedstawia W. Vocke w znanym dziele: *Die Idee der Steuer in der Geschichte.* (Schanz. Finanz—Archiv. 1890 VII Jahrg. I. Bd.). Vocke twierdzi, że Anglja jest pod względem skarbowym najtypowsza, i że w innych państwach historia podatku przechodziła w przybliżeniu te same stadja rozwoju, co i w Anglii.

2) Por. René Stourm. *Les finances de la Révolution.* Paris 1885. 2 tomy. E. Allix. *Traité de la science des finances.* 1912.

gółowej części“ — tutaj wystarczy wzmianka, że wzbogacił on system podatkowy w okresie powojennym i że aczkolwiek w swem założeniu — podatek nadzwyczajny, nie mniej jednak przez szereg lat wybierany jest jako specjalna kontrybucja na dorobkiewiczów wojennych i że może przynieść znaczne dochody (Anglja).

Drugim nadzwyczajnym podatkiem, do którego zwróciły się niektóre państwa w związku z trudnościami finansowo-wojennymi jest podatek majątkowy albo nadzwyczajna danina. Jakkolwiek nie wytrzymuje on bezstronnej krytyki naukowej, gdyż sięga do majątku jako źródła, uszczuplając go na rzecz skarbu, niemniej jednak w chwilach nagłej a wielkiej potrzeby państwowej stanowi skuteczny środek dla zrównoważenia budżetu, może nawet ułatwić umorzenie długów publicznych.

Nieudanym eksperymentem finansowym jest pożyczka przymusowa, będąca również wynikiem wojny. Wojna wreszcie wpłynęła potężnie na podwyższenie wszystkich stawek tak przy podatkach bezpośrednich, jak i pośrednich, pchnęła niektóre państwa do tworzenia monopolów fiskalnych, przyspieszyła wreszcie urzeczywistnienie dawno projektowanych podatków. Wojna przełamała opór francuzów względem podatku dochodowego i przyspieszyła proces dostosowania podatku do zdolności płatniczej. O oporze francuzów przeciw wtrącaniu się władz skarbowych do wewnętrznych spraw obywateli świadczy najdosadniej długa i ciernista droga różnych projektów podatku dochodowego, zanim ten ostatni znalazł swe urzeczywistnienie w dniu 1 stycznia 1916 roku. To największa rewolucja tak socjalna jak i fiskalna od roku 1789; tak się wyraził o podatku dochodowym francuskim Leroy-Beaulieu.

Wojna wreszcie, jako wielki eksperyment skarbowy wpłynęła na teorię, zwłaszcza w odniesieniu do obciążenia pośredniego, które zyskało na swej mocy, jak również wykazała słabe strony etatyzmu w formie monopolów fiskalnych.

Z istoty i rozwoju systemu podatkowego wynika jeden wniosek, dotyczący polityki skarbowej. Przy wprowadzeniu nowych podatków ustawodawca musi się liczyć z istniejącym systemem. Zalety względnie wady podatku nie mogą być rozważane osobno w oderwaniu od innych, lecz w najściślejszej z nimi łączności. Francuscy ekonomiści byli skłonni zapatrywać się na system podatkowy, jako na wynik długiej ewolucji, jako na kate-

gorzę historyczną związaną z tradycją i z przyzwyczajeniem ludności.

§ 36. Pojęcia zasadnicze i terminologia.

Przed przystąpieniem do wyłożenia istoty podatku, ważnym jest zwłaszcza w polskiej literaturze ustalić pojęcia zasadnicze i terminologię.

Podmiotem podatkowym jest osoba obowiązana do zapłacenia podatku. Płatnikiem jest ten, kto podatek opłaca w urzędzie, do którego skierowany jest nakaz płatniczy. Podatnikiem zaś—kto podatek faktycznie ponosi. Powyższe funkcje mogą się zbiegać w jednej osobie, mogą też spoczywać na dwóch różnych osobach, zależnie od tego, czy podatek nie ulega, lub też ulega przerzuceniu.

Podmiot może być rozpatrywany z punktu widzenia prawnego i gospodarczego.

1) Prawo odróżnia osoby fizyczne od prawnych, indywidualium od osoby zbiorowej¹⁾. Podmiotem podatkowym jest przede wszystkim osoba fizyczna, reprezentująca niekiedy rodzinę — głowa rodziny, zależnie od jej stanowiska pod względem zarobkowym. Obok jednostki wszakże do świadczeń publicznych pociągane są też osoby prawne, co posiada doniosłe znaczenie w okresie produkcji kapitalistycznej. Z punktu widzenia prawa publicznego podmiotem podatkowym są obywatele danego państwa, lecz w pewnych ściśle określonych wypadkach pociągani są do świadczeń przymusowych również cudzoziemcy.

2) Z punktu widzenia gospodarczego posiada znaczenie stan majątkowy podatnika i jego zdolność do zwiększania kapitału. Jednostki, nie posiadające dostatecznego majątku lub też dochodu, są od obowiązku podatkowego zwolnione, choć formalnie zaliczają się do podmiotów podatkowych.

1) Według prawa prywatnego uważa się człowieka za osobę fizyczną odtąd, odkąd poczyną żyć jako odrębna istota. Osoba prawna jest fikcją przez prawo stworzoną, niezbędną jednak wobec istnienia celów socjalnych, których spełnienie przekracza zdolność i siłę oderwanych jednostek. Prawo rzymskie uważa za osobę prawną związek osób fizycznych, zdążający do pewnego celu, przy fundacjach i zakładach — majątek. Osobę prawniczą należy ściśle odróżniać od osób wchodzących w skład owego związku. (Zoll. Pandekta t. I 1905, str. 243 i 246).

Źródło i przedmiot są to dwa pojęcia zbliżone, które się jednak zazwyczaj nie pokrywają. Źródłem nazywamy fundusz, z którego w ostatniej linii czerpany jest podatek; przedmiotem zaś lub podstawą— rzecz lub czynność, która wywołuje powstanie podatku. Źródłem podatku jest dochód czysty, czyli perjodycznie powtarzający się i zamierzony wzrost wartości majątku. Majątek zaś, czyli ogół dóbr, któremi rozporządza gospodarz, może uchodzić za źródło podatkowe tylko wówczas, jeśli istnieje domniemanie, że związany jest z nim dochód, który może się nie okazać. Przedmiotem podatkowym będzie każda rzecz, do której przytwierdzony jest podatek, a zatem cukier dla akcyzy cukrowej, tytoń, zapalki, dom, ziemia i t. d. Źródłem natomiast — dochód podatnika pozwalający mu nabyć cukier, tytoń, zapalki, albo pochodzący z domu, ziemi, fabryki i t. d.

Gdy został określony podmiot i przedmiot, możemy przejść do właściwej czynności *opodatkowania*, która polega na określeniu granicy, do jakiej można sięgnąć w dochód prywatny dla stworzenia dochodu publicznego. Dla opodatkowania niezbędnym jest określenie *jednostki podatkowej*, przez co rozumiemy poszczególny przedmiot według ilości, miary wagi i t. d. Jednostką będzie zatem hektar ziemi, określony dom, zakład przemysłowy czy handlowy, a dalej centnar cukru, hektolitr piwa, tona węgla i t. d. Urzędowy spis wszystkich znamion niezbędnych do ustalenia podatku nazywa się *katastrem*. Listy zaś, na podstawie których są ustalone wszelkie znamiona dla nałożenia podatku dochodowego zowią się *zeznaniem* lub *deklaracją*.

Z jednostki podatkowej pobierana jest *stopa*, która wyraża pewną część procentową pierwszej w formie pieniężnej. Stopa podatkowa decyduje o efekcie skarbowym podatku i w tym znaczeniu uważana być winna za najważniejszą część składową ustawy skarbowej. Stopa może być stała, proporcjonalna, progresywna i drabinkowa. 1) Stopa stała wyraża się w postaci pewnej sumy określonej według znamion zewnętrznych, np. 2 franki z hektara ziemi, lub 100 franków od głowy. 2) Stopa proporcjonalna wyraża się w określonym stosunku procentowym do jednostki podatkowej i wzrasta z tą samą szybkością, co i jednostka, np. 3% od dochodu. 3) Stopa progresywna albo postępową określa się też procentem, lecz zmieniającym się. Wzrasta mianowicie szybciej od jednostki podatkowej, np. 3% od dochodu 1000, 10% od dochodu 50.000 i t. d. 4) Stopa dra-

binkowa polega na tem, że dochód zostaje podzielony na kategorie, przyczem każda z nich płaci inną stopę, np. pierwsze 10.000—5%, drugie 10.000—6% i t. d.

Wymiar i wybranie podatku są czynnościami administracyjnymi i należą do organów wykonawczych. Wymiar obejmuje wyznaczenie przez organa wykonawcze kwot przypadających na poszczególnych podatników i zawiadomienie ich o miejscu, czasie, wysokości i sposobie uiszczenia podatku. Wybranie podatku jest czynnością wykonawczą. Poborca podatkowy spełnia ten obowiązek, polegający na ściągnięciu należnej kwoty u podatnika i złożenia jej w kasie rządowej. W razie oporu podatnika następuje egzekucja.

§ 37. Istota i cele podatku ¹⁾.

Podatkami nazywamy świadczenie przymusowe, nałożone na ludność przez państwo z tytułu jego zwierzchniej władzy, w celu pokrycia ogólnych wydatków publicznych.

W tak ujętym określeniu mieszczą się dwa istotne znamiona podatku.

Podatek jest przymusem i koniecznością w tem znaczeniu, że państwo siłą swego autorytetu narzuca świadczenia ludności. To prawo przysługuje tylko państwu albo też w drodze pochodnej zostaje przekazane innym związkom. Podatek służy do pokrycia ogólnych wydatków publicznych i w tem znaczeniu różni się zasadniczo od opłat. Istotną różnicę pomiędzy temi dwoma rodzajami danin upatrywać należy, według terminologii Wagnera ²⁾, w momencie „specjalnej odpłaty za określone świadczenia publiczne przy opłatach, a ogólnej zapłaty — przy podatkach“.

Podane wyżej określenie jest raczej stwierdzeniem faktu niż definicją; brakuje mu bowiem bardziej szczegółowego określenia

¹⁾ Istotą podatku zajmowali się m. in. Helfferich. *Allgemeine Steuerlehre* (Handbuch der polit. Oekonomie 1885) Neumann. *Die Steuer nach der Steuerfähigkeit* (Conrads Jahrbücher 1880 am Schluss). Seligman. *Essays on taxation* N. York 1895 (Этюды по теории обложения 1911). Tenże. *On the shifting and incidence of taxation*. New York 1899. Tenże. *The income tax*. New York 1911.

²⁾ A. Wagner. *Finanzwissenschaft* 1880. II Teil str. 152.

celu. Cel podatku jest dwojaki. Pierwsza jego część jest fiskalna i polega na dostarczeniu państwu środków dla wypełnienia zadań publicznych. Ten cel jest oczywisty i nie wywołuje żadnych sporów. Jasnym jest, że państwo ma do spełnienia różne zadania, że do tego potrzeba mu środków, a tych ostatnich dostarczają w lwiej części gospodarstwa prywatne w formie przymusowych świadczeń, czyli podatków.

Obok tego głównego celu może istnieć i istnieje zwykle cel uboczny, nad którym warto się bliżej zastanowić, gdyż bywa on różnie rozumiany. Zwykle nazywają go celem socjalno-politycznym; podatek winien wywołać równiejszy rozdział dochodu społecznego przez spotęgowanie sił gospodarczych warstw mniej zamożnych. System podatkowy powinien zwalniać od ciężarów państwowych dochody drobne, t. zw. minimum egzystencji, silniej obciążać dochody znaczniejsze, pociągać mocniej do świadczeń dochód fundowany niż dochód z pracy, obciążać specjalnie przedmioty zbędne i zbytekowne ¹⁾, zwalniać artykuły pierwszej potrzeby. Dzięki temu podatek spełnia dwojaki zadanie.

Cel uboczny może wywołać różnicę zdań. a) Państwo mogłoby nakładać podatki nawet wtedy, gdyby tego nie wymagał stan skarbu; do takiej konkluzji dochodzi Helferich ²⁾. b) Nie wiadomo, dlaczego właśnie na podatki wkłada się delikatną misję zmiany istniejących stosunków socjalnych, podczas gdy państwo może użyć do tego innych środków. Te zastrzeżenia nie dają się wszelako utrzymać. *Ad a)* Nie potrzeba wprowadzać specjalnych podatków dla wywołania efektu socjalno-politycznego. Istniejące mogą ten cel osiągać, oczywiście, o ile są sprawiedliwe i oparte na nowoczesnych wymaganiach. *Ad b)* Ingerencja państwa w życie gospodarcze, polityczne i socjalne jest w pewnych wypadkach wskazana a nawet konieczna. Może ona

¹⁾ A. Wagner, główny rzecznik idei socjalno-politycznej, pisze „O ile podatek ma służyć celom socjalno-politycznym, t. j. ingerować, regulując w system gospodarczy, oparty na wolnej konkurencji, definicja powinna zwrócić uwagę na te cele. Podatek jest to zatem przymusowe świadczenie prywatnych gospodarstw, częściowo dla pokrycia ogólnych wydatków państwowych, częściowo dla wywołania innego rozdziału dochodu społecznego”. (Wagner. Finanzwissenschaft. 1880 Tom II str. 152).

²⁾ Helferich. Allgemeine Steuerlehre. Handbuch der pol. Oekon. 2 Aufl. str. 139.

przybierać różnorodne formy, może być osiągnięta różnymi sposobami. Niewątpliwie podatek jest pod tym względem silną i skuteczną bronią, zastrzeżoną wyłącznie państwu, lub w drodze pochodnej związkom samorządnym.

Państwo może wywierać wpływ na gospodarstwo społeczne, o ile mówić o polityce podatkowej w dwojakim znaczeniu: przez obciążenie, jako też przez zwolnienie pewnych obiektów od podatku. W pierwszym wypadku, który nazwiemy dla krótkości działalnością pozytywną, cel fiskalny kojarzy się zwykle z celem socjalnym. Wprowadzając monopol wódczany w Rosji, Witte rzekomo miał przeciwdziałać pijaństwu (cel wychowawczy), w istocie jednak sprzedaż wódki przez państwo dostarczyła skarbowi olbrzymich dochodów (cel fiskalny). W drugim wypadku—postępowanie negatywne—ustawodawca rezygnuje z efektu skarbowego gwoili wywołania efektu socjalnego; zwalnia np. od podatku budynkowego nowo budujące się domy, lub od gruntowego — zagajniki i popiera w ten sposób produkcję.

Jakkolwiek państwo może ingerować w życie gospodarcze za pomocą różnych środków, np. prowadząc przedsiębiorstwa publiczne, wyznaczając ceny maksymalne i zastępując prywatną inicjatywę tak w produkcji jak i w handlu, wszelako za pomocą polityki podatkowej może potężnie wpływać na stosunki społeczno-gospodarcze.

W zależności od tego, w jakim stopniu poszczególne podatki obok głównego celu fiskalnego osiągają cel uboczny, możemy je podzielić na cztery dość wyraźne grupy.

1) Do pierwszej zaliczają się podatki, uwzględniające wyłącznie cel fiskalny, a wywierające pod względem socjalnym ujemny skutek. Państwo posługuje się nimi wyłącznie dla przysporzenia dochodów, pozostawiając na stronie szersze cele. Do nich należą w ogólnych zarysach podatki konsumcyjne od przedmiotów pierwszej potrzeby, które jak wiadomo wywołują ożywioną i uzasadnioną krytykę. Ponieważ w budżecie warstw biedniejszych artykuły pierwszej potrzeby posiadają najwyższą użyteczność krańcową, przeto obciążenie tych przedmiotów spoczywa na szerokich masach, a tego rodzaju podatki są antysocjalne, aczkolwiek pod kątem widzenia fiskalnym posiadają pierwszorzędne zalety.

2) Do drugiej grupy należą te podatki, które przynosząc dochód dla skarbu, są pod względem socjalnym obojętne.

Wchodzą w rachubę podatki przychodowe oparte na zewnętrznych znamionach, bez uwzględniania indywidualnych stosunków podatnika, nie oparte na progresji, np. podatek gruntowy albo budynkowy. Dalej—niektóre podatki od obrotu, a też i pewne podatki konsumcyjne od przedmiotów zbędnej potrzeby, jak od piwa, od wody mineralnej, a nawet tytoniu i cukru.

3) Do trzeciej grupy zaliczymy podatki, oparte na progresji, które jakkolwiek służą w pierwszym rzędzie do pokrycia wydatków, wywołują ubocznie dodatni wpływ socjalny, silnie obciążając dochody wyższe, zwalniając dochody drobne, uwzględniając indywidualne stosunki podatnika i t. d. Najtypowszym jest podatek dochodowy wraz z uzupełniającym majątkowym, niektóre podatki przychodowe, o ile opierają się na istotnym przychodzie i wprowadzają progresję, podatek spadkowy i t. d. Zdarza się nawet, że ustawodawcy więcej zależy na sprawiedliwym rozkładzie ciężarów publicznych przy tych podatkach, niż na wywołaniu efektu skarbowego (reforma podatkowa w Austrii 1896),

4) Przy czwartej kategorii cel fiskalny i socjalny równoważą się, co więcej często ten ostatni przeważa. Rozpatrując motywy, które skłoniły wszystkie państwa kulturalne do wprowadzenia podatku od zysków wojennych, trudno oprzeć się wrażeniu, że ustawodawcy więcej zależało na tem, aby częściowo skonfiskować niesprawiedliwe wzbogacenie się i wystąpić z represją przeciw bogaczom wojennym, niż przysporzyć znacznych dochodów dla skarbu. Tak samo przy podatku od przedmiotów zbytku, albo od przyrostu wartości, największą rolę odgrywają cele i zamierzenia socjalno-polityczne.

Widzimy zatem, że tylko dwie pierwsze grupy podatków, które dla krótkości nazwiemy antysocjalnymi, względnie socjalnie obojętnymi, cel fiskalny wyłącznie brany jest w rachubę. Przy dwóch ostatnich kategoriach cel fiskalny i socjalny ząbają się. W coraz większem uwzględnianiu tego ostatniego upatrywać należy postęp w rozwoju idei podatku. W zrównoważeniu dwóch celów widzieć by trzeba ideał opodatkowania; ideał—lecz nie rzeczywistość. Dla osiągnięcia tego ideału potrzebne są wysokie zalety tak ze strony ludności jak i administracji, do czego droga jeszcze daleka. Dlatego uważam definicję podatku podaną przez Wagnera, jako świadczenia dla pokrycia wydatków i dla wywołania innego rozdziału dochodu społecznego—

w drugiej części za przesadną. Tak być powinno, lecz tak nie jest. W obecnych warunkach podatek służy w pierwszym rzędzie do pokrycia wzrastających wciąż wydatków publicznych; skutek socjalno-polityczny może powstać ubocznie, lecz bynajmniej nie musi. Przy najpostępowszych podatkach powstaje zawsze niebezpieczeństwo niezamierzonego przerzucenia, o czym dalej, mogącego pokrzyżować dążenia socjalno-polityczne ustawodawcy i wywołać skutek zgoła nieoczekiwany.

Uboyczny cel, podkreślony przez Wagnera, w jednym kierunku wymaga uzupełnienia. Niemiecki ekonomista uważa, że podatek ma cel socjalno-polityczny, przez co rozumie wpływ na inny rozdział dochodu społecznego, t. zw. spotęgowanie sił gospodarczych warstw mniej zamożnych, tudzież zmniejszenie dochodów klas gospodarczo-silniejszych. Zmniejszenie do pewnych granic nierówności społecznych, do czego ma dążyć polityka podatkowa, jest zjawiskiem pożądanem, gdyż dzięki temu zwiększyłaby się użyteczność krańcowa dochodu społecznego, wzrosłoby bogactwo krajowe. Zapomina wszakże Wagner—i w tem miejscu konieczne jest uzupełnienie—że podatek wywołać może nietylko efekt socjalno-polityczny, ale i mieć wpływ wychowawczomoralny, a co najważniejsza czysto gospodarczy.

Wpływem wychowawczym nazywamy spotęgowanie obyczajności społecznej przez uregulowanie konsumpcji. Takie lub inne zaspakajanie potrzeb wywiera potężny nacisk na etykę. Niedostępność przedmiotów pierwszej potrzeby popiera przestępczość (kradzieże!). Moralność społeczna cierpi bodaj jeszcze w wyższym stopniu wskutek szkodliwej konsumpcji (alkohol!) albo nadmiernej i zbytkownej (zanik energii i chęci do pracy). Polityka podatkowa może wywierać wpływ na rodzaj konsumpcji przez zwolnienie od podatków przedmiotów spożycia niezbędnego, wysokiego obciążenia konsumpcji zbędnej, szkodliwej albo zbytkownej.

Polityka podatkowa może wywierać wpływ na gospodarstwo społeczne. Nadmierne obciążenie przemysłu może mieć efekt zabójczy dla produkcji, odwrotnie zaś lekkie obciążenie lub całkowite zwolnienie może dla danej gałęzi wytworzyć położenie uprzywilejowane. Najsilniejszy wpływ w tym względzie wywiera polityka celna, odmiana ogólnej polityki podatkowej. Wiadomo, że cło nakładane jest często więcej dla wywołania rezul-

tatu gospodarczego, dla ochrony rodzimej produkcji przed obcą konkurencją, niż dla celów czysto fiskalnych.

Po rozpatrzeniu celu podatku, definicja tegoż może być uzupełniona. Podatkiem nazywamy przymusowe świadczenie, nałożone na ludność przez państwo z racji jego zwierzchniej władzy w celu pokrycia ogólnych wydatków publicznych, mogące posiadać obok tego cel socjalno-polityczny, wychowawczy i gospodarczy. Dzięki tym celom podatek jest środkiem dla zaspokojenia potrzeb publicznych i jako taki integralną częścią organizmu państwowego.

R O Z D Z I A Ł II.

Naczelne zasady podatkowe.

§ 38. Uwagi ogólne.

Naczelne zasady podatkowe dają się podzielić na cztery grupy, zależnie od tego, z jakiego punktu widzenia zapatrywać się na podatek, który może być zjawiskiem skarbowem, gospodarczem, socjalno-etycznym i formalno-prawnym.

Jako zjawisko skarbowe, podatek winien odpowiadać dwom zasadom: ma wystarczać na pokrycie potrzeb publicznych i winien być elastyczny. Jako zjawisko gospodarcze, podatek ma oszczędzać majątek i dochód społeczny; należy wobec tego określić właściwe źródło podatkowe. Zawila kwestja przerzucenia podatków znajdzie w tem miejscu oświetlenie. Jako zjawisko socjalno-etyczne, podatek winien być sprawiedliwy. Sprawiedliwość polega na powszechności podatków, z czem wiąże się zagadnienie podwójnego opodatkowania, tudzież na równomierności w opodatkowaniu, z czem związanych jest parę kwestyj, jak problem proporcji względnie progresji, minimum egzystencji i t. d. Jako zjawisko formalno-prawne, podatek winien być oparty na ustawie, ma być wybierany w sposób dogodny dla podatnika, koszty administracyjne winny być najniższe.

Zasady podatkowe stanowią zjawiska bezwzględne, a nie kategorie historyczne, posiadające moc względną zależnie od każdego z czasów, jak to uznaje Wagner. Polityka skarbową

ma się kierować temi zasadami i dążyć do zbliżenia się do nich, jako do najwyższego celu. Jeżeli od nich odbiega, to powyższe odstępstwo nie może pozostać bez ujemnego wpływu na całość kształt skarbowości. Często zasady podatkowe zazębiają się wzajemnie, do tego stopnia, iż nie można uznać jednej, o ile nie zastosować innej z nią związanej. Aby przytoczyć jeden przykład z wielu, bez urzeczywistnienia zasady powszechności nie może być mowy o zasadzie równomierności; o ile bowiem ustawodawca zwolni pewne uprzywilejowane warstwy od ciężarów państwowych, jak było dawniej, opodatkowanie przestaje być równomiernem. To samo da się powiedzieć o wydajności i elastyczności. Podatki nieelastyczne są z reguły mało wydajne.

Wobec organicznego związku zachodzącego pomiędzy zasadami podatkowymi, wszystkie one stanowią zwarty kompleks o bezwzględnym i logicznym charakterze, przeniknięty myślą przewodnią pogodzenia napozór sprzecznych interesów skarbu i obywateli. Sztuczne rozdzielanie interesów państwa i ludności, niezgodne z nauką, poprowadziło wielu autorów na bezdroża i wywołało krańcowo różne ujmowanie zasad podatkowych. Prywatno-gospodarczy punkt widzenia pobudził A. Smith'a do jednostronnego brania pod uwagę interesu jednostki. Słynne jego zasady podatkowe posiadają brak, że Smith ani słowem nie wspomina o tem, że podatki powinny być wydajne, o ile mają spełniać swe zadanie. Wielki ekonomista broni tylko podatnika przed nadmierną i niesłuszną jego zdaniem ingerencją państwa i żąda, aby podatki były sprawiedliwe, oparte na ustawie, dogodne dla podatnika i tanie w stosunku do administracji.

Można też popaść w drugą krańcowość, jak to widzimy u niektórych kameralistów, a nawet socjalistów z katedry w Niemczech. Często autorzy wymienionych kierunków zapatrują się na gospodarstwo społeczne wyłącznie z ciasnego fiskalnego stanowiska, uznają wszechpotęgę państwa w dziedzinie gospodarczej, żądają dla niego nieograniczonych ofiar, gotowi są dla krótkowzrocznych wymagań skarbowych poświęcić dobro większe, jakim jest rozwój gospodarstwa społecznego. W ten sposób państwo zagarnia coraz szersze dziedziny życia gospodarczego, zabija prywatną inicjatywę, a dla wypełnienia szerokich zadań występuje z nadmiernymi żądaniami, niszczy gospodarstwa prywatne, nakładając na nie ciężkie podatki, prowadzi rzec można—gospodarkę rabunkową.

Najdalszym celem nauki skarbowości jest pogodzenie interesu skarbu z interesem prywatnych gospodarzy, stanowiące najgłębszą filozofję nauki o państwie i drogowskaz dla poczynań w polityce skarbowo-podatkowej. Państwo musi pokryć potrzeby publiczne, gdyż to stanowi jego cel ostateczny i wyłączny motyw jego istnienia, lecz powinno to czynić oględnie, przezornie, roztropnie i takim sposobem, aby zaspakajając potrzeby publiczne nie czynić „dotkliwego uszczerbku gospodarstwu prywatnym” (Skarbek). Pogodzenie interesu państwa z interesem ludności, co tak dobrze pojmują polscy pisarze polityczni, jest myślą przewodnią naczelných zasad podatkowych, które nauka winna dedukować z istoty państwa z jednej, z wpływu podatków na stan ekonomiczny ludności—z drugiej strony

I.

§ 39. Podatek, jako zjawisko skarbowe.
(Zasada skarbowa).

Zasada skarbowa wymaga od podatku, aby był wydajny i elastyczny. To żądanie wynika z jego celu. Podatki, jako zwyczajne i najważniejsze źródło dochodów publicznych, są powołane w pierwszym rzędzie do pokrycia zapotrzebowania państwa. Aby tego dokonać, muszą być wydajne, t. j. przysparzać państwu wysokich dochodów. Ten cel podatku jest tak oczywisty, że nie wymaga bliższych wyjaśnień. *A contrario*, podatek mało wydajny, którego koszty administracji są nieproporcjonalnie wysokie do rezultatu finansowego, mija się z celem i winien być usunięty z systemu. Tylko podatki w wielkim [stylu, t. j. na tyle wydajne, że pokrywają w lwiej części zwyczajne wydatki, są uzasadnione.

Elastyczność podatku jest to jego zdolność dostosowania się do każdorazowego zapotrzebowania państwa.

Wzrost wydajności podatku może następować automatycznie ze wzrostem dochodu społecznego, wówczas bez żadnej ingerencji ze strony państwa wydajność podatku się zwiększa. Takim jest w zasadzie podatek dochodowy, którego rezultat finansowy zależy nie tylko od wysokości stopy, ale i od stopnia zamożności mieszkańców, pomijając oczywiście wypadki defraudacyj. Podatek i wówczas uchodzić może za elastyczny, gdy bez zmian zasadniczych w jego budowie jest w stanie dotrzymać kroku wzrastającym zadaniom państwowym, np. przez wpro-

wadzenie ruchomej stopy (jak przy podatku dochodowym angielskim). Poszczególne rodzaje podatków są mniej lub bardziej elastyczne a zarazem wydajne, zależnie od ich właściwości. W szczegółowej nauce o podatkach będzie o tem dokładniej mowa. W tem miejscu—tylko kilka uwag dla orientacji. Teoretycznie największą elastycznością oznacza się podatek dochodowy, oparty na progresji, uwzględniający położenie materialne podatnika. W miarę wzrostu dochodu społecznego "efekt finansowy podatku zwiększa się automatycznie. Na wypadek zaś gwałtownego zapotrzebowania państwa, bez trudności daje się podwyższyć stopę względnie zaostrzyć progresję, tak iż w państwach o wyrobionym systemie skarbowym podatek dochodowy przynosi znaczne wpływy. Podatki od obrotu, pobierane w formie stempla od przeniesienia majątku, są elastyczne w tem znaczeniu, że z rozwojem stosunków wymiennych, przynoszą dla skarbu wysokie wpływy. Pod kątem widzenia skarbowym znakomicie wytrzymują krytykę podatki konsumpcyjne, bo wzrost konsumpcji idzie w parze z rozwojem dobrobytu, a jednocześnie wzrastają wpływy z opodatkowania artykułów spożycia.

Najsłabiej odpowiadają natomiast zasadzie skarbowej podatki przychodowe, albo od intrat, oparte na znakach zewnętrznych. Ze swej natury są mało elastyczne i skostniałe, co stanowi ich brak największy. Zmiany w stosunkach ekonomicznych pozostają często bez wpływu na wydajność podatków przychodowych.

Zasada skarbowa nie wywołuje zasadniczo różnicy zdań, gdyż jest oczywista. Podatek mało wydajny nie odpowiada głównemu celowi danin publicznych. Wielu autorów pomija tę zasadę milczeniem, inni stawiają ją na końcu. Uważamy ze swej strony zasadę skarbową za najważniejszą, za moment rozstrzygający przy ocenie podatków i dlatego stawiamy ją na pierwszym miejscu przy rozważaniu zasad podatkowych.

II.

Podatek, jako zjawisko gospodarcze. (Zasada społeczno-gospodarcza).

§ 40. A) Źródło podatkowe.

Źródłem podatkowym jest w najogólniejszem znaczeniu majątek, t. j. ogół dóbr, któremi rozporządza gospodarz, albo

(w znaczeniu ściślejszem) dochód, t. j. przyrost wartości majątku, przewidziany i powtarzający się regularnie. Ponieważ podatek ponawia się corocznie, może być czerpany zasadniczo tylko z bogactwa, które się odnawia, czyli z dochodu, bowiem w przeciwnym razie kurczyłby się sam majątek, t. j. zasób z którego dochód płynie. Nadmierny i nieogłędny fiskalizm mógłby doprowadzić do zniszczenia zasobów gospodarczych i wpłynąłby ujemnie na stan gospodarstwa społecznego i samego skarbu.

Majątek i dochód mogą być rozpatrywane z punktu widzenia prywatno-gospodarczego i społeczno-gospodarczego. Te dwa pojęcia nie pokrywają się bynajmniej.

O wzroście majątku społecznego rozstrzyga nie tylko dochód poszczególnych obywateli, ale też równiejszy rozdział majątku pomiędzy jednostki. Przez spotęgowanie sił materialnych warstw uboższych majątek jako całość zyskuje, t. j. tworzy się dochód społeczny, co może się odbywać nawet kosztem majątków prywatnych, bowiem użyteczność krańcowa dóbr dla poszczególnych członków społeczeństwa wzrasta. Przypuśćmy, że majątek składa się z miliona jednostki należących do 1000 gospodarzy. Podzielony jest w ten sposób, że 200 ludzi posiada 600.000 jednostki t. j. na głowę wypada 3000, a pozostałe 400.000 jednostki podzielone jest pomiędzy 800 ludzi t. j. na głowę wypada zaledwie 500 jednostki. Przez równy podział miliona jednostki pomiędzy 1000 osób (1000 jednostki na głowę) wartość majątku wzrośnie i powstanie w ten sposób dochód społeczny. Dochód społeczny może się zwiększyć drogą zmniejszenia majątków prywatnych: wywłaszczenie bogacza z parków zmniejszy indywidualnie jego majątek, ale to nie wpłynie bynajmniej ujemnie na majątek społeczny, skoro te objekty zamienione zostaną na ziemię orną, z której korzystać będzie drobny rolnik. Odwrotnie, majątek indywidualny może się zwiększać z ujmą dla bogactwa krajowego. Dzierżawca, prowadzący gospodarkę rabunkową zwiększy swój dochód indywidualny, zniszczy zaś dobro większe ze stanowiska społecznego. Wpływ społecznie ujemny wywierają bogacze wojenni.

Dochód społeczny nie jest zatem sumą dochodów indywidualnych, ale jest wzrostem wartości majątku społecznego, który może powstać nie tylko przez dochody indywidualne, ale i przez równiejszy podział pomiędzy jednostki.

Te wywody ekonomiczne mają znaczenie dla polityki podatkowej. Niezawsze podatek, nałożony formalnie na majątek jest istotnie majątkowym i nie zawsze przeczy ogólnej zasadzie, że nie należy przez podatek naruszać majątku. Często dzieje się wprost odwrotnie, a obłożenie majątku podatkiem popiera zasadę gospodarczo-społeczną. Istnieją objekty majątkowe, które aczkolwiek nie dają bezpośrednio dochodu, pozwalają sądzić pośrednio o zamożności podatnika; do nich zaliczamy parki, pałace, drogie kamienie i t. d. Niekiedy zaś podatek czerpany z dochodu może przynieść dotkliwą stratę dla podatnika, mianowicie, gdy chodzi o dochody drobne. Podatek majątkowy, traktowany indywidualnie, jest słuszny i celowy, gdy występuje, jako uzupełnienie dochodowego i pobierany jest od t. zw. dochodu fundowanego, który może się nie okazać lecz faktycznie istnieje. Taki charakter posiada np. podatek majątkowy pruski z r. 1893.

Już Ricardo ¹⁾ zauważył, że nie zawsze podatek nałożony na kapitał przeczy ogólnej zasadzie, że podatki mogą być czerpane tylko z dochodu, a nie powinny nadwyręzać majątku.

Wychodząc z założenia, że wzrost majątku może nastąpić albo w drodze zwiększonej produkcji, albo przez zmniejszoną konsumcję, Ricardo stawia tezę, że podatki tylko wówczas czerpane są z dochodu społecznego bez naruszenia kapitału, jeżeli postępują równoległe ze zwiększoną produkcją narodową albo ze zmniejszoną konsumcją; w przeciwnym razie spoczywają swym ciężarem na kapitale, t. zn. uszczuplają fundusz majątku społecznego. Rezultatem jest zniszczenie tej podwaliny i niedostatek ogólny. Niezawsze atoli, rozumuje dalej Ricardo, podatek formalnie nałożony na dochód jest podatkiem dochodowym, a formalnie nałożony na kapitał — podatkiem od kapitału. Zależy wszystko od jego wysokości z jednej, od wydatków osobistych podatnika — z drugiej strony.

J. St. Mill stawia również tezę, że nie zawsze podatek nałożony na kapitał jest zły. W zasadzie winien być wybierany z dochodu, a nie z majątku—twierdzi Mill. Nadmierne podatki mogą zniszczyć najpracowitszy naród. Lecz w kraju bogatym, gdzie nagromadzenie kapitałów jest znaczne, podatek

1) Ricardo. Principles. Chapt. VIII.

nałożony wprost na kapitał nie przynosi żadnej szkody gospodarczej, (Principles. Book V. Chp. 2. § 7).

Kwestją źródła podatkowego zajmują się też nowocześni pisarze niemieccy (zwłaszcza Wagner), którzy stawiają ogólne żądanie oszczędzania kapitału przez politykę podatkową. Nie rozróżniają natomiast zwykle pojęcia kapitału indywidualnego a społecznego ¹⁾.

Dochodzimy do następujących wniosków.

1) Podatek może być tylko czerpany z dochodu społecznego, nigdy zaś z majątku społecznego, bo to prowadziłyby gospodarstwo krajowe i skarbowość do upadku.

2) Z tą ogólną zasadą gospodarczo-społeczną nie stoi bynajmniej w sprzeczności fakt, że majątki indywidualne mogą być niekiedy bezpośrednio obciążone podatkiem.

B) Nauka o przerzuceniu podatków ²⁾.

§ 41. Zagadnienie.

Kwestja przerzucenia podatków stanowi problem gospodarczo-socjalny, gdyż samorzutne wskutek tego rozłożenie ciężaru podatkowego na poszczególne grupy ludności wpływa w sposób decydujący na ukształtowanie się cen i zysku przedsiębiorcy — tego potężnego motoru w produkcji; takie lub inne przerzuce-

¹⁾ Por. Wagner Finanzwissenschaft 1880 II. str. 242.

²⁾ Prince Smith. Die Abwälzung. Berlin 1886:

A. Held. Zur Lehre von der Überwälzung der Steuern. Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft 1866.

J. Kaizl. Die Lehre von der Überwälzung der Steuern, Leipzig 1882;

v. Falck. Kritischer Ueberblick auf die Entwicklung der Steuerüberwälzungslehre seit A. Smith. Dorpat 1882. Zur Frage der Ueberwälzung indirekter Verbrauchssteuern im Jahrbuch f. Gesetzgebung und Verwaltung 1882.

G. Schanz. Zur Frage der Ueberwälzung indirekter Verbrauchssteuern in Schmollers Jahrbuch 1882.

M. Pantaleoni. Teoria della traslatione dei tributi Roma 1832.

J. Laspeyres Statistische Untersuchungen zur Frage der Steuerüberwälzung im Finanz-Archiv Jahrgang 18.

nie podatku wywiera wpływ na proces produkcji i wymiany, może nawet niekiedy powstrzymać i zniszczyć dane gałęzie wytwórczości. Problemem socjalnym jest o tyle, że wskutek przerwienia mogą być dotknięte podatkiem te właśnie grupy społeczne, które według zamiaru ustawodawcy miały być pod tym względem oszczędzane, że mogą wytworzyć się niesprawiedliwości, których należałoby unikać.

Interes skarbu jest tylko pośrednio dotknięty przez fakt przerwienia. Zadaniem fiskalnym podatku jest dostarczenie dochodów, a kto podatki faktycznie poniesie stanowi rzecz drugorzędną. Dopiero w dalszej linii skarbowość zajmuje się tą kwestją, jeśli chodzi o cele uboczne podatku, zwłaszcza o cel socjalno-polityczny.

Przez przerwienie podatków rozumiemy przeniesienie ciężaru podatkowego w ramach wolnego obrotu przez płatnika na właściwego podatnika. Płatnik i właściwy podatnik (Steuerzahler und Steuerträger) są w tym wypadku dwiema różnymi osobami. Płatnik dąży zawsze do tego, aby podatek nie spoczął na jego barkach, lecz stara się przerzucić ten ciężar na inne osoby; a wówczas opodatkowanie rozdziela się według źródeł i podmiotów inaczej, niż formalnie było przeznaczone; ten ostateczny rozdział ciężaru podatkowego w stosunku do podmiotów i źródeł jest istotą zagadnienia.

1) Przerwienie może być zamierzone lub niezamierzone przez ustawodawcę. Pierwsze wypływa z motywów techniki podatkowej. Zbyt wielka liczba podatników uniemożliwia skarbowi obłożenie każdego z osobna podatkiem; płaci zatem podatek mniejsza liczba pośredników, którzy go następnie przerzucają na właściwego podatnika. Klasycznego przykładu dostarczają podatki konsumcyjne. Skarbowi chodzi o opodatkowanie konsumpcji, a nie produkcji lub handlu; ponieważ jednak obciążenie konsumenta w chwili konsumpcji byłoby technicznie niewykonalne, przeto producent i kupiec są w tym wypadku wyręczyicielami skarbu w poborze podatku. W powyższym wypadku przerwienie ciężaru podatkowego leży w intencji prawodawcy.

Niezamierzone przerwienie ma wówczas miejsce, gdy wskutek czynników ekonomicznych, upatrzony przez ustawodawcę podatnik nie ponosi podatku, lecz wbrew intencji ustawy, przerzuca go na osobę trzecią. Możliwy jest też wypadek, że zamierzone przerwienie nie nastąpi. Gdy nastąpi niezamierzo-

ne przerzucenie, lub też gdy zamierzone nie odbędzie się, następuje wstrząśnienie i podatek może się okazać gospodarczo szkodliwym.

2) Rozróżnia się zwykle przerzucenie naprzód (Fortwälzung) i przerzucenie wstecz (Rückwälzung). Przerzucenie naprzód, stanowiące regułę, gdy mowa o przerzuceniu wogóle, odbywa się za pomocą podniesienia ceny sprzedażnej; producent czy też kupiec sprzedaje drożej o wysokość podatku i przerzuca takowy przed siebie, to jest na konsumenta (kupującego). Odwrotne zjawisko, mające miejsce rzadziej, zachodzi przy przerzuceniu wstecz. Wówczas kupujący odlicza podatek od ceny kupna, kupując taniej i przerzuca podatek wstecz na sprzedającego. Ostatni (rzadszy) wypadek zajdzie np. wówczas, skoro nowy nabywca domu odliczy z ceny kupna skapitalizowaną sumę stałych podatków, obciążających nieruchomości.

3) Przerzucenie może być wreszcie całkowite albo częściowe. To rozróżnienie nie jest uwzględnione w literaturze, posiada jednak ważne znaczenie gospodarcze. Często się zdarza, że przy ponoszeniu podatku współdziałają obie strony (płatnik i podatnik, względnie producent i konsument). Ten wypadek z punktu widzenia równowagi ekonomicznej uznać należy za szczęśliwe naogół rozwiązanie sprawy przerzucenia ciężaru podatkowego, bo nie wywołuje zbyt rażących nierównomierności, co ma zwykle miejsce przy całkowitem przerzuceniu podatków.

§ 42. Poglądy w literaturze.

Kwestja przerzucenia podatków posiada obszerną literaturę ¹⁾.

Już Tacyt zauważył proces przerzucenia podatku przy sprzedaży niewolników, gdy podatek ponosił nie sprzedawca obowiązany do zapłacenia tego ciężaru, lecz nabywca — w wyższej cenie kupna niewolników.

W XVIII wieku zajmują się sprawą przerzucenia pisarze angielscy i francuscy, którzy wychodzą z założenia, że gospodarstwo społeczne jest organizmem złożonym z gospodarstw pry-

1) Por. m. i. W. L o t z, Finanzwissenschaft str. 220.

watnych, opartych na wymianie, a podatek przerzucany z jednego gospodarstwa na drugie, wpływa na ukształtowanie się ceny. Ponieważ empiryczne wysłedzenie tego procesu jest rzeczą trudną, ekonomiści zadawalniają się traktowaniem problemu dedukcyjnie. Locke dochodzi do wniosku, że w kraju rolniczym ciężar podatkowy zostaje w ostatniej linii przerzucony na rolników. Fizjokraci, zgodnie z ich naczelną nauką o wyłącznej wytwórczości ziemi, rozwijają tę samą tezę, że podatki obciążają w ostatniej linii dochód z ziemi.

Pisarze w kwestji przerzucenia podatków, bez względu na różnice w szczegółach, dają się podzielić na obozy: optymistów, sceptyków i pesymistów.

Optymiści. Do optymistów zaliczają się z małemi wyjątkami przedstawiciele szkoły klasycznej. Wychodząc z założenia o istnieniu wiecznych i niewzruszalnych praw ekonomicznych, oraz uznając tendencję do wyrównania zysków, budują dedukcyjnie teorię przerzucenia podatków. Ponieważ podatek może być czerpany tylko z dochodu, przeto podatki, nie uwzględniające dochodu, muszą być przerzucone, mianowicie na tych, którzy płacić mogą. Przerzucenie wywołuje dobroczynny skutek, przyczynia się samorzutnie do korektywy niesprawiedliwych podatków. Do tej grupy pisarzy należy Smith, Ricardo, a przede wszystkim Canard—fanatyk teorii przerzucenia podatków. Pod wpływem klasycznej szkoły znajdowali się pisarze we Francji i w Niemczech do połowy 19. wieku, (zwłaszcza Leroy-Beaulieu i Stein).

Rozdział „o podatkach“ w V księdze bogactwa narodów A. Smith'a zaczyna się od przypomnienia trzech źródeł, z których płynie dochód prywatny; temi źródłami są: renta gruntowa, zysk przedsiębiorcy i płaca robotnika. Podatek czerpany jest wyłącznie z tych trzech źródeł. Zadaniem teorii przerzucenia podatków jest wskazać, jakie źródło zostaje faktycznie przez nie dotknięte. A. Smith skłania się ogólnie do twierdzenia, zgodnie z teorią fizjokratów, że skutek przerzucenia, podatek spocznie zazwyczaj na właścicielu ziemskim.

1. W szczególności ten wypadek zachodzi przy podatku gruntowym, który obciąża rentę gruntową. Obojętnem jest, czy właściciel sam uprawia ziemię, czy ją wdzierżawia; w ostatnim wypadku dzierżawca w czynszu dzierżawnym potrąci wyłożony za właściciela podatek. O przerzuceniu podatku gruntowego

mogłaby być mowa tylko wówczas, gdyby on był nadmierny i wywołał zmniejszenie podaży, co faktycznie nie ma miejsca.

2. Bardziej złożone zjawisko występuje przy podatku budynkowym, z reguły przerzucanym na najemców. Renta budynkowa posiada charakter procentu z kapitału, jest stosunkowo niska, wskutek podatku zniknęłaby prawie całkowicie. Rezultat jest ten, iż czynsz najmu zostaje podwyższony, a podatek dzięki temu—przerzucony na najemcę.

3. Kapitał ze swej natury jest ruchliwy, co utrudnia uchwycenie go przez podatek. W razie obłożenia go ciężarami publicznymi, kapitalista opuszcza kraj i przenosi się za granicę, „gdzie może z większym spokojem prowadzić przedsiębiorstwo albo korzystać z kapitału“. Podatek od zysków z kapitałów może być tylko bardzo umiarkowany, w przeciwnym razie chybiałby celu.

4. Podatek na płacę jest również prawie niewykonalny, gdyż robotnik albo go przerzuci na przedsiębiorcę, albo też wyemigruje.

5. Co się tyczy podatków pośrednich, są one zawsze przerzucane na klasy, których dochód pozwala na konsumpcję, a zatem na klasy zamożne ¹⁾.

Ostateczny wniosek z nauki Smith'a o przerzuceniu podatków dałby się sformułować, jak następuje. Podatek z reguły nie może uchwycić płacy robotniczej, istotnym jego źródłem są: renta gruntowa, w mniejszym stopniu procent od kapitału i zysk przedsiębiorcy. Ostatecznie podatek spoczywa największym ciężarem na właścicielu ziemi w jego dwojakim charakterze i na innych bogatych konsumentach.

Zasługą Ricarda, że rozwinął myśli swego poprzednika i nadał im wykończoną formę, wychodząc z nauki o rencie

1) (A. Smith Op. cit. Book V. Chap. II. str. 324). The middling and superior ranks of people, if they understood their own interest, ought always to oppose all taxes upon the necessaries of life as well as all direct taxes upon the wages of labour. The final payment of both the one and the other falls altogether upon themselves, and always with a considerable overcharge. They fall heaviest upon the landlords, who always pay in a double capacity: in that of landlords by the reduction of their rent; and in that of rich consumers, by the increase of their expense.

gruntowej, o płacy robotniczej, wreszcie o zysku przedsiębiorcy ¹⁾. W samej definicji podatku przesądzona jest w ogólnych zarysach teoria przerzucenia „Podatki stanowią część wytworu z ziemi i z pracy w danym kraju, pozostawione do rozporządzenia państwa; ponosi je ostatecznie kapitał albo dochód krajowy“.

W szczególności, rozdział ciężaru podatkowego pomiędzy poszczególne źródła odbywa się, według Ricarda, inaczej niż to suponował Smith, a to w związku z pogłębioną nauką o rozdziale dochodu społecznego. Ricardo rozróżnia pomiędzy podatkiem od renty gruntowej i podatkiem gruntowym, (bez względu na rentę). Dzięki tej dystynkcji przeciwstawia się ogólnikowej tezie A. Smith'a jakoby wszelki podatek gruntowy spoczywał w ostatnim rzędzie na właścicielu ziemskim.

1. Renta gruntowa jest, zgodnie z teorią Ricarda, niezapracowaną nadwyżką, przypadającą na korzyść właścicieli lepszych i urodzajniejszych kawałków ziemi, różnicą kosztów produkcji na lepszych i gorszych ziemiach. Podatek, nałożony specjalnie na rentę gruntową, pozostaje całkowicie na właścicielu ziemskim, który ma go z czego płacić. (Eine Steuer von der wirklichen Grundrente fällt gänzlich auf den Grundherrn ²⁾).

2. Inne podatki gruntowe, nałożone na ziemię bez względu na jej rentowność, nie mogą być ponoszone przez właścicieli gorszych gruntów, bo koszty produkcji nie zostałyby pokryte. Efekt jest ten, że ceny wzrastają, słowem następuje przerzucenie podatku na konsumenta, co znów wychodzi na korzyść właścicieli lepszych gruntów ³⁾.

3. Zupełnie ten sam skutek wywołują podatki na surowce z ziemi (np. podatek zbożowy). Cena zboża, twierdzi Ricardo, określona jest kosztami produkcji na ziemi najgorszego gatunku, nie przynoszącej żadnej renty. Oczywiście, że podwyższenie

1) D. Ricardo. Principles of political Economy and Taxation 1817. Tłumaczenie Baumstarka Leipzig 1877 (chap. 8. — 16).

2) Ricardo. op. cit, str. 146.

3) „Eine gleiche Grundsteuer, welche ohne Unterschied und Rücksicht auf Verschiedenheit der Art und Beschaffenheit des Bodens, auf alles bebaute Land gelegt wird, wird den Getreidepreis im Verhältnisse der Steuer erhöhen, welche der Anbauer des Bodens der schlechtesten Art und Beschaffenheit entrichtet“. (Ricardo. op. cit. str. 153).

kosztów produkcji, wskutek nałożenia podatku, może mieć tylko ten rezultat, że w tym samym stosunku podwyższy się cena zboża, a zatem: „podatek od surowców (płodów rolnych) nie spocznie na właścicielu ziemskim, ani na dzierżawcy, ale zostanie zapłacony przez spożywców w wyższej cenie“.

4. Kto są ci spożywcy? Wszyscy obywatele, z wyjątkiem robotników. Tych ostatnich podatek nie może dotknąć pośrednio, bo w stosunku do wzrostu cen artykułów pierwszej potrzeby, muszą też zwiększać się ich zarobki. W przeciwnym razie robotnicy byłiby skazani na zagładę, a wskutek zmniejszonej podaży rąk roboczych, płaca podniosłaby się automatycznie. Podatki pośrednie dotyczą więc faktycznie klasy bogatsze, których dochody są zawsze wyższe od wydatków.

5. Płaca robotnicza usuwa się też od bezpośredniego opodatkowania. „Daniny na płacę, pisze Ricardo, podwyższają takową, a zmniejszają zysk przedsiębiorcy“. Przy podatkach pośrednich—podwyższenie ceny wywołuje zwiększenie zarobku, w razie podatku od płacy ceny pozostają bez zmiany, a podwyższenie zarobku następuje bezpośrednio. Płaca oscyluje, zdaniem Ricarda, około kosztów utrzymania, jak cena towarów chwije się około kosztów produkcji. Podatek od zarobków oznacza podniesienie się kosztów utrzymania robotnika. W tym samym stosunku musi się podnieść płaca, gdyż w przeciwnym razie nie wystarczyłaby na wyżywienie robotnika, a to zmniejszyłoby podaż rąk roboczych, co wywoła podniesienie się płacy. Dlatego podatek od zarobków, twierdzi Ricardo, może mieć jeden skutek, że obniży zysk przedsiębiorcy, wobec czego następuje przerzucenie podatku na pracodawcę. Ten ponosi podatek podwójnie: a) w charakterze konsumenta, b) w charakterze producenta.

Teoria przerzucenia podatków jest konsekwencją z teorii Ricarda o rozdziale dochodów: linja renty gruntowej, mimo podatku zwiększa się; płaca, choć nominalnie wzrasta, faktycznie pozostaje bez zmiany, wskutek podrożenia środków utrzymania; jedynie linja zysków przedsiębiorcy obniża się dzięki przerzuceniu nań podatku. Wspólną cechą Ricarda ze Smith'em jest apriorystyczne traktowanie całego zagadnienia, tudzież optymizm, że dzięki przerzuceniu, podatki spoczną w ostatnim rzędzie na warstwach gospodarczo silnych.

Najważniejszą różnicę upatruję w tem, że Smith uważa właściciela ziemi za głównego podatnika, na którego spadają

nietylko podatki gruntowe, ale i większość innych; obok niego wchodzi w rachubę inni bogaci spożywcy, wreszcie w mniejszym stopniu — przedsiębiorcy. Ricardo utrzymuje natomiast, że tylko podatek od renty gruntowej dotyka bezpośrednio właściciela ziemi, znaczne ciężary ponosi natomiast ogólny dochód z kapitału przemysłowego oraz bogaci spożywcy.

Na 16 lat przed ukazaniem się „Zasad” Ricarda „Institut national” w Paryżu postawiło pytanie do publicznego rozstrzygnięcia „czy prawdą jest, że w kraju rolniczym wszelkie rodzaje podatku obciążają właścicieli ziemskich?” (S’il est vrai que dans un pays agricole, toute espèce d’impôt retombe sur les propriétaires fonciers?). Odpowiedzi dostarczył, biorąc nagrodę, N. F. Canard, profesor matematyki w szkole centralnej w Moulins, publikując w roku 1801 zasady ekonomiji politycznej.

Teorja przerzucenia podatków postawiona przez Canard’a stanowi bodaj najświetniejszą próbę rozwiązania tego zagadnienia metodą dedukcyjną ¹⁾, za pomocą formuł matematycznych

Punktem wyjścia jest założenie, że podstawą dobrobytu jest praca, która wydobywa z ziemi użyteczności. Praca jest dwojaka: 1) niezbędna dla utrzymania się przy życiu, 2) zbędna, służąca do pokrycia potrzeb zbytkownych, stanowiąca źródło dochodów i rent, dzięki której nastąpiła akumulacja bogactw. Tworzy się renta gruntowa, przemysłowa i mobiljarna, które są wynikiem pracy na ziemi, w przemyśle i w handlu. Te trzy rodzaje renty muszą się znajdować w stosunku równowagi (équilibre des avantages). Drogą przenoszenia się z jednego zawodu do drugiego, równowaga albo wyrównanie zysków, musi zawsze nastąpić. Podatek nałożony na tę lub inną gałąź produkcji może równowagę naruszyć, ale tylko czasowo (frottement de l’impôt). Na dłuższy przeciąg czasu nastąpi powrót do równowagi dzięki przerzuceniu podatków. Pomiędzy kupującymi i sprzedającymi podatek rozłoży się równomiernie do ich zdolności podatkowej, zupełnie jak woda nalana do jednej rury, rozleje się i do innych z nią połączonych, aż osiągnie jeden poziom ²⁾.

¹⁾ Principes d’économie politique. Ouvrage couronné par l’Institut National dans sa séance du 15 Nivose an IX (5 janvier 1801) par N. F. Canard, Paris 1801.

²⁾ „Alors le liquide sera réparti dans toutes les tubes, proportionnellement à leur diamètre, de même que l’impôt est réparti sur tous les acheteurs — vendeurs, proportionnellement à la capacité de leur travail”. (Principes str. 161).

Canard głęboko wierzy w dobroczynny wpływ przerzucenia podatków na rozdział dochodu społecznego, twierdząc że ciężar świadczeń publicznych spoczywa tylko na bogatych dzięki ich dostatkowi, bo podatek może zmniejszyć tylko wydatki zbędne. Dla tej samej przyczyny płaca robotnicza nie może być dotknięta podatkiem, bo idzie ona na pokrycie potrzeb niezbędnych (str. 176). Dzięki podatkowi odpadają zatem wydatki zbędne, co jest z punktu widzenia socjalnego rezultatem pożądanym. W tem kryje się optymizm całej teorii, nie wytrzymujący bezstronnej oceny.

Do dawnych podatków przystosowuje się gospodarstwo społeczne. Każdy nowy podatek wywołuje tarcie i narusza równowagę gospodarczą. Canard dochodzi do wniosku paradoksalnego, że każdy stary podatek jest dobry, każdy zaś nowy — zły. Odstępstwo od powyższej zasady dopuszcza nasz autor tylko w razie wojny; wówczas państwo musi ze względów fiskalnych wprowadzać nowe podatki, które są z punktu widzenia społecznego szkodliwe. Rozumowanie nie jest pozbawione elegancji i zręczności, jest jednak powierzchowne, a ostateczna konkluzja stawia przeszkodą wzrastającym potrzebom państwa ¹⁾.

A. Smith i Ricardo w Anglii, Canard we Francji nadali teorii przerzucenia podatków określony kierunek, który możnaby nazwać dla krótkości teorią przerzucania podatku na czysty dochód. Podatek może być płacony tylko z dochodu, a zatem niezależnie od takiego lub innego przerzucenia, spocznie on na tych klasach, które istotnie taki dochód posiadają i w ten sposób zapłacić mogą.

Sceptycy. J. B. Say, aczkolwiek gorący zwolennik Smith'a, wyłamuje się wszakże co się tyczy teorii przerzucenia z pod wpływów szkoły klasycznej. Różnica polega na tem, że wybitny ekonomista francuski uważa zagadnienie za względne i nie

1) „J'ai dit que la charge de l'impôt se repartissait sur toutes les branches, en diminuant tous les gains, mais cet effet n'est encore que momentané et on peut dire, à la rigueur que la charge de l'impôt finit par être tout a fait nulle et n'est supportée par aucun individu“ (str. 178).

„On voit donc que ce n'est pas l'impôt par lui même quit fait le mal, mais seulement le dérangement de l'équilibre qu'il cause. Donc on peut avancer cette grande vérité que tout vieil impôt est bon et tout nouvel impôt est mauvais“ (str. 197).

dające się a priori przewidzieć. „Okazuje się, pisze Say¹⁾ jak dalece śmiałem jest postawienie ogólnej zasady, że podatek niechybnie spocznie na tej lub innej ściśle określonej klasie społeczeństwa. Podatki są ponoszone przez tych, którzy nie mogą się od nich uwolnić — stanowią bowiem ciężar, który pragnie każdy od siebie oddalić; lecz środki zepchnięcia ciężaru na inne barki zmieniają się do nieskończoności, zależnie od rodzaju podatków, zależnie od funkcji przezeń spełnianych w życiu społecznym, zależnie wreszcie od czasu odnośnie do tych samych zawodów”. Z przytoczonego dosłownie poglądu Say'a przebija jego sceptycyzm co do przerwienia podatków; zagadnienie wywołuje wątpliwości i nie daje się tak prosto i niechybnie rozwiązać, jak to czynią cytowani wyżej reprezentanci szkoły klasycznej. Say zadowolnia się ogólnikowym twierdzeniem, że podatek stanowi część kosztów produkcji, które sprzedający stara się pokryć w cenie. Czy to istotnie nastąpi, zależy od stosunków na rynku. Jeżeli istnieje znaczne zapotrzebowanie, kupiec odbije sobie podatek bez żadnych skrupułów i bez litości (*sans miséricorde*) w cenie sprzedażnej. W razie spadku ceny (wskutek większego zaofiarowania) sprzedawca sam poniesie podatek, aby tylko móc sprzedać swój towar. Niema nic bardziej niepewnego, konkluduje Say, nic bardziej zmiennego, jak zasady, według jakich różne klasy społeczne ponoszą ciężary podatkowe. Autorzy, którzy pragną oprzeć to zjawisko na trwałych zasadach, wychodzą z przesłanek, dementowanych na każdym kroku przez rzeczywistość.

Sceptycyzm przebija również z wywodów Sismondiego o przerwieniu podatków. Sismondi jako reprezentant kierunku krytycznego w stosunku do szkoły liberalnej, z takim samym krytycyzmem odnosi się do poglądów klasycznych na przerzucenie podatków. Nie jest rzeczą łatwą przerzucić się z jednego fachu do drugiego, co rzekomo prowadzi do wyrównania zysków; robotnik też niezawsze przerzuci podatek na pracodawcę, jak to pragnie widzieć Ricardo²⁾. Podatek gruntowy, wyłączając wypadek nadmiernej wysokości, obciąża z reguły właściciela, to samo dotyczy — podatku budynkowego i przemysłowego.

1) Say. *Traité*. Tom III, str. 126.

2) Simonde de Sismondi. *Nouveaux principes d'économie politique*. Paris 1827. Livre VI. De l'impôt.

Sceptycyzm w rozpatrywanej dziedzinie osiąga bodaj punkt kulminacyjny u Adolfa Helda — utalentowanego pisarza, gdy tenże poddaje krytyce własne poglądy i stwierdza, że rezultat jego badań w dziedzinie przerzucenia podatków jest nieokreślony i prawie negatywny. Uważa to za rzecz niezadawalną, atoli brak odpowiedzi ceni wyżej od określonej ale błędnej odpowiedzi ¹⁾.

Pesymiści natomiast przewidują przerzucenie podatków przy określonych warunkach i rodzajach podatków, dochodzą atoli do negatywnych z punktu widzenia zasady sprawiedliwości rezultatów.

Najwybitniejszym reprezentantem tego kierunku jest Adolf Wagner. Przyznaje on, że w ustroju gospodarczym opartym na wolnej konkurencji, istnieje dążenie do wyrównania zysków (*Gewinnausgleichung*) pomiędzy różnymi dziedzinami produkcji. Poglądy szkoły liberalnej co do przerzucenia podatków Wagner nazywa wprost optymistyczną iluzją, polegającą na domniemaniu, że dzięki przerzuceniu nastąpi równiejsze a zarazem sprawiedliwsze rozłożenie ciężarów. Aby taki efekt mógł nastąpić, potrzeba jednego warunku: aby konkurujące strony były pod względem sił gospodarczych sobie równe i jednakowo uzdolnione przetrzymać się do innego zawodu, zmniejszyć podaż albo liczbę robotników. Wówczas dopiero można przystąpić do podniesienia ceny, t. j. do przerzucenia podatku, a w rezultacie do wyrównania zysków. Ten warunek wszelako prawie nigdy nie następuje. Zwykle słabsze gospodarczo jednostki dźwigają ciężar przerzucony na nie przez jednostki silniejsze. Przy istnieniu wolnej konkurencji przerzucenie podatków wywołuje wielce ujemne zjawiska (*höchst bedenkliche Vorgänge*) w odniesieniu do równomierności; często zamiast niej powstaje zaostzona nierównomierność, wynikająca z procesu przerzucenia. To występuje zwłaszcza przy podatkach konsumcyjnych i podatkach na płacę robotniczą ²⁾. Do zbliżonych rezultatów dochodzą Schäffle i Schmoller ³⁾. Aby przeciwdziałać niesprawiedliwo-

¹⁾ Adolf Held. *Zur Lehre von der Ueberwälzung der Steuer* Tübinger Ztschr. 1868.

²⁾ A. Wagner. *Finanzwissenschaft* 1880 II str. 268—271.

³⁾ Schmoller. *Die Lehre vom Einkommen* Tüb. Ztschr. 1863. Schäffle *Steuerpolitik* 1880.

ściom wynikającym z przerwienia, należy wprowadzić podatek dochodowy.

§ 43. Wnioski w sprawie przerwienia podatków.

Przechodząc z kolei do oceny kwestji przerwienia podatków, możemy wystawić następujące tezy.

1. Drogą dedukcji, z charakteru i dążeń człowieka gospodarującego łatwo wywnioskować, że istnieje walka ekonomiczna w celu przerwienia podatku z jednych bark na drugie, bowiem podatek jest ciężarem, zmniejszającym zysk gospodarza. To samo zjawisko można stwierdzić drogą indukcji, na podstawie codziennej obserwacji. Istnieje w tem znaczeniu walka: a) pomiędzy podatnikiem a państwem, ponieważ podatnik uchyla się z reguły od płacenia świadczeń. Uchylanie się od podatków ze strony jednych odbija się ujemnie na innych, którzy zostaną obłożeni tem większymi ciężarami; b) w łonie samego społeczeństwa walka odbywać się będzie między poszczególnymi grupami społecznymi, co stanowi właściwy przedmiot badań naukowych. Walka jest nierówna, bo tak pod względem naturalnym jak i gospodarczym istnieją jednostki słabe i silne, biedne i bogate, odporne i poddające się, nie wszyscy przeto posiadają w jednakowej mierze zdolność prowadzenia walki ekonomicznej.

2. Najogólniejszym warunkiem sprzyjającym przerwieniu jest wolna konkurencja. Może ono się przejawiać tylko przy wolnym i nieskrępowanym obrocie gospodarczym. Wszelkie przepisy prawne, krępujące albo też znoszące wolny obrót dóbr, utrudniają względnie uniemożliwiają przerwienie podatków; taki wypadek zachodzi przy wprowadzeniu cen maksymalnych, ochronie lokatorów i t. d., o ile oczywiście ustawy nie pozostają martwą literą.

3. Czy w ogólnych ramach wolnej konkurencji można przewidzieć, kiedy przerwienie nastąpi? Zależy to od konkretnych warunków. a) Zależnie od rodzaju, niektóre podatki z samej istoty nadają się lepiej, inne gorzej do przerwienia. Wagner posunął się pod tym względem tak daleko, że na tej podstawie przeprowadził klasyfikację podatków. Najłatwiejsze do przerwienia są podatki konsumcyjne. Trudniej odbywa

się przerwienie przy podatkach osobowych i rzeczowych. Nie nadaje się z reguły do przerwienia podatek dochodowy, a tem bardziej spadkowy, gdyż zwykle brak odpowiedniego destynatarjusza podatkowego. Jedyne podatek dochodowy, nałożony na płacę robotniczą, stanowi zwykle wyjątek. Co do podatków rzeczowych (przychodowych) nie można z góry przewidzieć efektu.

b) Przerwienie uwarunkowane jest każdorazowymi stosunkami rynkowymi. Stosunek popytu do podaży stanowi warunek decydujący. Z wielkim prawdopodobieństwem da się powiedzieć, że silny popyt a słaba podaż sprzyjają przerwieniu, niedostateczny popyt a nadmierna podaż utrudniają przerwienie. Kiedy brak towaru na rynku, producent może śrubować cenę, w której odbije sobie podatek kosztem kupującego; kiedy natomiast podaż jest obfita, kiedy np. produkcja rolna wystarcza całkowicie na zaspokojenie potrzeb rynku, przerwienie podatku na konsumenta nie odbędzie się tak łatwo i zapewne podatek spocznie na producencie.

c) Przerwienie zależy od siły gospodarczej ścierających się grup ludności. Jeżeli zapotrzebowanie jest znaczne, wówczas silnymi gospodarczo są producenci i odwrotnie. Ponieważ, pomijając wypadki nadprodukcji i z tem związanych przesileń, zaofiarowanie nie dotrzymuje kroku zapotrzebowaniu, grupa producentów jest zwykle silniejsza od grupy konsumentów. Grupa gospodarczo silniejsza przerwieni niewątpliwie podatek na grupę słabszą. Producent zorganizowany w wielkich przedsiębiorstwach przerwieni zwykle podatek w wyższej cenie na rozproszonych, a wskutek tego pozbawionych odporności gospodarczej konsumentów. Dla tej samej przyczyny właściciel domu przerwieni podatek domowy na najemców w razie istnienia braku mieszkań, o ile panuje wolna konkurencja.

Nasza teza zasadnicza prowadzi do wniosków pesymistycznych. Przerwienie nie wywołuje harmonji, lecz raczej odwrotne zjawisko, zaostrzające nierówności i wywołujące ujemne rezultaty. Nie podzielam zatem zapatrywania, że przerwienie podatków jest zjawiskiem pożądanem, że w ten sposób zostaje samorzutnie rozłożony ciężar w sposób równomierny i sprawiedliwy na różne warstwy ludności. W walce konkurencyjnej słabsze jednostki nie są w stanie przerwieni własnych podatków, a na domiar złego, ponoszą jeszcze inne, przerwione

na nich przez jednostki silniejsze. Stąd wniosek skarbowo-polityczny. O ile mieć na uwadze zasadę sprawiedliwości, ustawodawca powinien posługiwać się głównie takimi podatkami, które ze swej natury nie nadają się do przerwania.

Jedna forma przerwania może mieć dodatni wpływ na ustrój gospodarczy—odrzućcie podatek. To zjawisko występuje wówczas, gdy producent odbija sobie podatek nie w wyższej cenie, ale przez wzmożoną produkcję. Możliwym jest to do osiągnięcia przez wprowadzenie ulepszeń technicznych, oszczędzających pracę i koszty. Uważam, że podatki, o ile oczywiście nie są nadmierne, mogą być bodźcem do postępu. Motywacją dla działalności jest nie tylko nadzieja nagrody w formie zysków i wyższej ceny, ale zarówno obawa przed zepchnięciem na niższy poziom, a taką obawę wywołać może podatek. Obroną przed tem następstwem jest natężenie sił fizycznych i duchowych. Wówczas podatek popycha do postępów, do wynalazków i wywiera dobroczynny wpływ na produkcję ¹⁾.

III.

Podatek, jako zjawisko socjalno-etyczne. (Zasada sprawiedliwości)

§ 44. Uwagi ogólne.

Idea sprawiedliwości znajduje swój wyraz w zasadzie ekwiwalentu, który jest stwierdzoną równowagą pomiędzy dwoma świadczeniami, dzięki której obaj kontrahenci dochodzą do swego prawa i żaden z nich nie traci. Ta zasada jasno została sformułowana przez prawników rzymskich. Corpus Juris Civilis zaczyna się od takiej sentencji. „*Justitia est constans et perpetua voluntas jus suum cuique tribuens*”, a zaraz dalej ustawodawca pisze. „*Juris praecepta sunt haec: honeste vivere alterum non laedere, suum cuique tribuere*”. (Institutiones I 1. De justitia et

¹⁾ Aby uniknąć wysokiego podatku od buraków (surowca) cukrownie dążyły do produkowania cukru z najmniejszej ilości buraków, co było bodźcem do ulepszeń technicznych w dziedzinie cukrownictwa.

jure). Takie pojmowanie sprawiedliwości, opartej na wzajemności świadczeń, panuje wszechwładnie w stosunkach prywatno-gospodarczych. Ekwiwalent (do ut des) stanowi podwalinę obrotu prywatno-gospodarczego. Przy wymianie nawet każdy z kontrahentów zyskuje, albowiem kupujący przywiązuje do tego samego przedmiotu wyższą użyteczność krańcową od sprzedającego. Gdyby tak nie było, gdyby każdy z kontrahentów nie widział zysku dla siebie z transakcji, wymiana nie mogłaby dojść do skutku.

Zasada sprawiedliwości w opodatkowaniu doznaje dość poważnych odchyień od zasad ogólnie przyjętych w stosunkach prywatno-gospodarczych.

Te różnice tłómaczą się tem, że w miejsce stosunku pomiędzy dwoma równymi kontrahentami wchodzi stosunek jednostki do państwa. Idea sprawiedliwości — ekwiwalentu znajduje o tyle zastosowanie w skarbowości, że ogół ludności ma istotnie prawo żądać, aby państwo conajmniej tyleż zwróciło, ile obywatele wnieśli do kasy. Dałaby się nawet drogą analogji zastosować formuła: nagroda za spełniony obowiązek, kara — za niedbalstwo. O ile związek publiczny wywiązuje się pomyślnie ze swych zadań, z tem większą gotowością ludność znosi podatki i odwrotnie ¹⁾. Wszelako gdy chodzi o powszechny i równomierne rozkład ciężarów na poszczególne jednostki — a w tem leży zagadnienie sprawiedliwych podatków — zasada ekwiwalentu zawodzi.

Ideę sprawiedliwości przy podatkach należy dedukować z istoty państwa, jako konieczności, która zwraca się z nakazem do ludności ponoszenia ofiar gwoi pokrycia potrzeb publicznych. Istnieją wspólne cele, które wspólnym wysiłkiem pokryte być mogą i muszą. 1) Ponieważ niema rozbieżności pomiędzy interesem publicznym a prywatnym, a państwo otacza wszystkich opieką i gwarantuje równe prawa (przynajmniej formalnie), przeto wszyscy powinni ponosić ciężary publiczne. To jest pierwsza najogólniejsza teza, zasada powszechności w opodatkowaniu.

1) „Idea sprawiedliwości, pisze Ihering, jest to równowaga utrzymana w interesie społecznym pomiędzy czynem a jego skutkami dla sprawcy, pomiędzy złym uczynkiem a karą oraz dobrym uczynkiem a nagrodą. Najwyraźniej to występuje w obrocie“. (Zweck im Recht I, str. 179).

2) Sprawiedliwość w życiu prywatno-gospodarczym opiera się na ekwiwalencie. Zastosowana do poszczególnych podatników w całej rozciągłości, wywołałaby największą niesprawiedliwość dla tej przyczyny, że państwo ma na widoku interes publiczny, a do jego urzeczywistnienia każdy ma się przykładać nie w zależności od tego, jaką korzyść ciągnie indywidualnie z istnienia państwa, lecz jaka korzyść powstaje dla niego jako dla członka społeczeństwa. Równomierność w opodatkowaniu to nie urzeczywistnienie zasady — do ut des, lecz — pro singulorum facultatibus. Równomierność w opodatkowaniu w zastosowaniu do poszczególnych podatników opiera się więcej na przesłankach zaczerpniętych z etyki niż z prawa. Etyka bowiem przyjmuje sprawiedliwość jako obowiązek, a nie żąda nic wzamian, mówi tylko o podmiotach obowiązku, a nie o podmiotach prawa. Oczywiście, że trudno wymagać od obywatela bezinteresownych świadczeń, które przecież w końcu i dla niego wydadzą owoce i jemu przyniosą korzyści. Na nie wypada niekiedy długo czekać, na razie więc podatek może mieć charakter bezinteresownej pomocy dla napełnienia kas skarbowych. Co przyjdzie prostemu robotnikowi z muzeów, czy uniwersytetów, na które i onłoży w małej części? Na razie efekt nie nastąpi, lecz pośrednio korzyść powstaje dla wszystkich, a zatem i dla niego.

Idea sprawiedliwości tak w stosunkach prywatno-gospodarczych, jako też w skarbowości, stanowi warunek pomyślności państwa i narodu. Jest raczej środkiem do celu niż celem samym w sobie.

A) Powszechność.

§ 45. Zagadnienie.

Powszechność podatków możnaby pojmować dosłownie, że każdy obywatel winien płacić podatki bez względu na stosunki indywidualne; takie stanowisko byłoby błędne i niezgodne z zasadą sprawiedliwości. Wyrazem „powszechności“ tak pojętej jest pogłównie — gruba forma opodatkowania. Do płacenia podatków obowiązany jest tylko ten, kto jest do tego zdolny, zależnie od jego położenia gospodarczego — oto najogólniejsza zasada powszechności w nowoczesnym pojęciu.

Do takiego ujęcia zasady powszechności prawo skarbowe doszło stopniowo, drogą powolnej ewolucji. Do początków 12. wieku istniał przeważnie ustrój stanowy, polegający na tem, że ludność podzielona była na klasy, zależnie od tego, w jakim stopniu korzystała z opieki prawnej. Klasy uprzywilejowane — możnowładztwo, szlachta i duchowieństwo — były wolne od podatków, które całym ciężarem spoczywały na ludności uboższej — kmieciach, drobnem mieszczaństwie, zagrodnikach i t. d. W odniesieniu w szczególności do szlachty przywileje podatkowe mogą być uzasadnione historycznie z okresu średniowiecza, gdy rycerze służyli swemu panu siłą zbrojną¹⁾. Przywileje gospodarcze i polityczne szlachty uznawane są jako wynagrodzenie za służbę wojskową. Do tych przywilejów zaliczają się uwolnienia od podatków bezpośrednich, jako też od cel. Wzamięn za to atoli szlachta służyła krwią i życiem. Aczkolwiek taka motywacja jest uzasadnioną w okresie feudalnym, to jednak z chwilą wprowadzenia przymusowej i powszechnej służby wojskowej uwolnienie szlachty od podatków staje się przeżytkiem wielce niesprawiedliwym. Obarczenie podatkami stanu niższego daje się uzasadnić psychologicznie. W okresie pańszczyzny praca odbywała się pod przymusem. Ciężkie podatki nakładane na chłopów były jedną z form owego przymusu, były batem popędzającym do pracy. System przywilejów stanowych przeczył zasadzie sprawiedliwości, bo płacili właśnie ci, którzy najmniej byli do tego zdolni. Pozostałością historyczną jest zwolnienie od obowiązku płacenia podatków głowy państwa i członków domu panującego.

§ 46. Urzeczywistnienie zasady powszechności.

Prawo skarbowe pociąga zwykle do obowiązku podatkowego: 1) własnych obywateli, którzy na obszarze państwa mają stałe miejsce zamieszkania, lub przebywają przez określony w ustawie przeciąg czasu (np. pół roku, rok i t. d.); 2) obywateli państw obcych (cudzoziemców), którzy na obszarze danego państwa mają miejsce stałego zamieszkania, lub przebywają tam dla za-

¹⁾ Por. o tem Below art. Adel (Handw. der Staatswiss).

robku i posiadają na tymże obszarze przedmioty majątkowe, podpadające podatkowi; 3) co do własnych obywateli, mieszkających za granicą, stosuje się zwykle zasada opodatkowania ich nieruchomości, znajdujących się w obrębie danego państwa. Najogólniej da się powiedzieć, że miarodajnym dla opodatkowania na rzecz tego lub innego państwa jest miejsce, gdzie czerpany jest dochód, albowiem gdzie dana osoba konsumuje.

Względy polityczne, gospodarcze i socjalne sprawiają, że tak pewne osoby, jako też i rzeczy są zwolnione od podatku, co wszelako nie przeczy zasadzie powszechności.

1) Wolne są przedewszystkiem od podatków rządowych majątki i przedsiębiorstwa państwowe; w przeciwnym razie miało by miejsce samoopodatkowanie, co byłoby niedorzecznością, gdyż pociągnęłoby tylko koszty administracji. Dla tej przyczyny rządowe majątki ziemskie nie płacą podatku gruntowego. Natomiast majątek i przedsiębiorstwa komunalne mogą być obłożone podatkami państwowymi. 2) Od podatków bezpośrednich (głównie od podatku dochodowego) zwolniony jest panujący i członkowie domu panującego, jako pozostałość historyczna; to samo dotyczy uwierzytelnionych przy rządzie danego państwa zastępców obcych państw oraz przydanych im urzędników, o ile są cudzoziemcami. Posłowie zagraniczni nie płacą podatku dochodowego, wszelako płacą zwykle inne podatki bezpośrednie, o ile posiadają nieruchomości na obszarze danego państwa. 3) Zwolnienie od podatków dotyczy niektórych kategorii urzędników państwowych, a zatem szeregowców co do ich żołdu w służbie czynnej, oficerów, duchownych i urzędników wojskowych w czasie wojny co do ich uposażenia. 4) Ze względów socjalnych zwolnione są od powinności podatkowej osoby prawne (instytucje), których dochody są obracane na cele ogólnej użyteczności, naukowe, oświatowe, dobroczynne i wyznaniowe, jak kościoły, cmentarze, szkoły, zakłady dobroczynne, szpitale i t. d. 5) Ze względów gospodarczych, zwalnia się od podatków domy na przeciąg paru lat po ich wystawieniu, zagajniki, szkółki leśne i t. d. 6) Najważniejsze zwolnienie dotyczy t. zw. minimum egzystencji, t. j. dochodów drobnych, wystarczających na utrzymanie się przy życiu i na zaspokojenie najpierwszych potrzeb. Zwolnienie minimum egzystencji stanowi postulat nowoczesnej teorii i jego zastosowanie powinno być jak najszerwsze, tak ze względów socjalnych, jako też i techniczno-podatkowych.

Ten problem rozpatrywany będzie w związku z zasadą równomierności, gdyż wiąże się z nią bliżej aniżeli z zasadą powszechności.

§ 47. Zagadnienie podwójnego opodatkowania.

Podwójne opodatkowanie może być rozumiane w znaczeniu formalnym i materjalnym. Pierwsze występuje zawsze i nie wzbudza żadnych wątpliwości, drugie natomiast przeczy zasadom skarbowym i winno być możliwie unikane. Podwójne opodatkowanie w znaczeniu formalnym ma miejsce wówczas, gdy to samo źródło podatkowe opłaca różne podatki. Ponieważ źródło jest jedno (dochód), a podatki są różnorodne, dlatego to zjawisko występuje zawsze i jest całkiem naturalne. Podwójne opodatkowanie w znaczeniu formalnym stanowi nieodłączne zjawisko rozbudowanego i zróżniczkowanego systemu podatkowego, a dałoby się uniknąć tylko przy istnieniu „jedynego podatku“ — o czym będzie dalej mowa

Podwójne opodatkowanie w znaczeniu materjalnym, co stanowi właściwe zagadnienie, następuje wówczas, gdy ten sam przedmiot (nie źródło) należący do jednej osoby zostaje obciążony dwa razy bądź przez tę samą władzę skarbową, bądź też przez dwie różne. Ten ostatni wypadek może zachodzić tak w obrębie jednego państwa, jak i w stosunkach międzypaństwowych. Podwójne opodatkowanie w znaczeniu materjalnym stanowi zjawisko ujemne w systemie skarbowym, gdyż wywołuje nadmierne i niesprawiedliwe obciążenie pewnych rzeczy i pewnych grup społecznych. Jest wynikiem wadliwego systemu podatkowego, lub też w stosunkach międzynarodowych—wywołane jest brakiem odnośnych umów lub porozumień¹⁾. W ramach

¹⁾ Sprawą podwójnego opodatkowania zajmuje się zwłaszcza niemiecka literatura. Tak *Ebeberg* (Hwb. d. St. w. artykuł Doppelbesteuerung) rozpatruje różne rodzaje tego zjawiska. *Roscher* zwraca głównie uwagę na zawikłania międzypaństwowe z powodu opodatkowania cudzoziemców. *Lotz* (Finanzwissenschaft § 63) wyczerpująco bada skutki podwójnego opodatkowania w ramach danego systemu podatkowego państwa, jak również w odniesieniu do różnych władz skarbowych. Ponadto wymienić należy *Fischer* — Die Doppelbesteuerung in Staat und Gemeinde. Berlin 1909. *Lippert*. Das internationale Finanzrecht.

tego samego systemu podatkowego jeden przedmiot może być dotknięty dwa razy podatkiem, gdy obok podatku dochodowego istnieje rozgałęziony system podatków przychodowych. Akcjonariusz opłaca podatek dochodowy od dywidendy, towarzystwo akcyjne — podatek procentowy od zysku z przedsiębiorstwa. Podwójne opodatkowanie następuje też wtedy, gdy podatek dochodowy odnosi się nie tylko do osób fizycznych, lecz i do osób prawnych.

Kolizje zachodzić mogą i zwykle zachodzą pomiędzy różnymi władzami w obrębie danego państwa. Chodzi mianowicie o uprawnienia podatkowe państwa i związków samorządnych. Nie pragnę w tym miejscu rozwiązywać zagadnienia rozgraniczenia w tym względzie zakresu działania różnych związków publicznych. Najbardziej niezgodnym z zasadą samorządu jest to, gdy państwo zastrzega dla siebie pewne rodzaje podatków najogólniejszych, gmina zaś czerpie dochody z podatków specjalnych; wówczas niebezpieczeństwo podwójnego obciążenia tego samego przedmiotu przez dwie władze konkurujące znika prawie całkowicie. Zwykle jednak związki samorządne pobierają dodatki do podatków rządowych, co sprowadza już samo przez się podwójne obciążenie tego samego przedmiotu. Większa jeszcze ujma powstaje, gdy związek samorządny pobiera identyczny podatek poraz drugi (nie w formie dodatku) a czasem jeszcze inny związek zwraca się do tego samego przedmiotu poraz trzeci. Zwykle ma to miejsce przy wadliwych systemach podatkowych, nie uwzględniających kompetencji skarbowej różnych związków publicznych, lecz zwracających się do pewnej kategorii obiektów z uwagi na łatwość wybrania podatku lub z powodu rzekomo znacznych dochodów, które dany obiekt zapewnia swemu właścicielowi. Wówczas dany obiekt, lub pewna czynność, stanowiące ponętą dla skarbu państwa albo związku komunalnego przedmiot podatkowy, zostaje nadmiernie obciążony ciężarami, a dla innych osób czy rzeczy powstają niczem nieusprawiedliwione przywileje z powodu przeoczenia ustawodawcy i trudności techniczno-podatkowych.

Przy podwójnym opodatkowaniu wewnątrz państwa, np. przez władzę centralną i władzę lokalną, aczkolwiek może powstać niesprawiedliwość i nadmierne obciążenie pewnych obiektów lub osób, niemniej jednak obywatel zdaje sobie sprawę, że nałożone nań świadczenia służą pomyślności jednego organizmu politycz-

nego, z którym czuje się bliski. Ten moment łączności niknie, skoro do jednego podatnika z pretensjami fiskalnymi zwracają się dwa różne państwa—rząd własny i obcy. Wówczas podwójne opodatkowanie wysuwa się na forum międzynarodowe, a jego uniknięcie staje się tem konieczniejsze, ale zarazem tem trudniejsze. Dla zapobieżenia takim wypadkom służą najlepiej i najskuteczniej międzypaństwowe umowy i konwencje ¹⁾.

Cała kwestja sprowadza się do pytania, jak należy postępować z własnymi obywatelami, zamieszkałymi za granicą, jako też z obcymi poddanymi, którzy zamieszkują w danem państwie. Mogą powstać w praktyce różnorodne kombinacje, a dwa państwa, w zależności od ustaw obowiązujących zgłaszają równorzędnie swe pretensje do tej samej osoby ²⁾. O istotnych postulatach w tym względzie mowa była wyżej. Miarodajnem dla uniknięcia podwójnego opodatkowania jest przestrzeganie zasady, że to państwo ma prawo do podatku, w granicach którego czerpany jest dochód.

1) W ostatnich czasach na różnych konferencjach kwestja podwójnego opodatkowania była podnoszona i komentowana. Konferencja finansowa w Brukseli (1920) zalecała „unikać podwójnego opodatkowania, które mogłoby się stać przeszkodą przy współpracy pokojowej narodów“. Tą sprawą zajmuje się też „Międzynarodowa Izba Handlowa“, która wydała odnośne rezolucje na kongresie w Londynie, odbytym w r. 1921. (Chambre de Commerce Internationale. Circulaire Nr. 25). Ciekawe rezolucje powzięto też na konferencji w Rzymie, zwołanej przez państwa sukcesyjne Austro-Węgier (1921). Wspomnieć też należy o odnośnych pracach w Lidze Narodów i na Konferencji w Genui (1922).

2) Jak różnorodne kombinacje mogą się wytworzyć, udowodni to przykład zaczerpnięty z cyrkularza Nr. 25 Międzynarodowej Izby Handlowej.

1. Czy należy opodatkować obywatela zamieszkałego w kraju od tego co zarabia zagranicą?
2. Czy należy opodatkować obywatela niezamieszkałego w kraju od tego co zarabia zagranicą?
3. Czy należy opodatkować obywatela niezamieszkałego w kraju od tego co zarabia w kraju?
4. Czy należy opodatkować cudzoziemca zamieszkałego w kraju od tego co zarabia w kraju?
5. Czy należy opodatkować cudzoziemca zamieszkałego w kraju od tego co zarabia zagranicą?
6. Czy należy opodatkować cudzoziemca niezamieszkałego w kraju od tego co zarabia w kraju?

Ogólne zasady dają się streścić w dwóch punktach:

1. Wszelkie dochody mają być opodatkowane przez to państwo, w granicach którego są one pobierane bez względu na przynależność państwową i miejsce zamieszkania ich właściciela.

2. Wszelkie dochody pobierane zagranicą i tam opodatkowane mają być w kraju zwolnione od podatku bez względu na przynależność państwową właściciela.

W szczególności: a) podatki od nieruchomości pobierane są na korzyść tego państwa, w obrębie którego są położone nieruchomości (*lex rei sitae*); b) podatek od kapitałów ruchomych i rent pobiera to państwo, w granicach którego właściciel ma miejsce zamieszkania; c) podatek od poborów i płac ściągają państwo, w granicach którego wykonywany jest zawód dostarczający dochodu; d) przy zyskach handlowych i przemysłowych podatek płynie na korzyść państwa, gdzie znajduje się zarząd centralny; przy istnieniu oddziałów zagranicznych, każde państwo pobiera podatek od oddziałów położonych w jego obrębie; e) przy podatku dochodowym zwraca się uwagę na części składowe dochodu i każde państwo pobiera część od źródła, będącego na jego obszarze; f) ta sama zasada obowiązuje przy podatku spadkowym, o ile masa spadkowa znajduje się w różnych państwach.

Jako ogólną zasadę można przyjąć, że państwo zwalnia od podatków części majątku cudzoziemców, które w innem państwie już zostały opodatkowane. Ta zasada powinna być przestrzegana przez wszystkie państwa na podstawie wzajemności.

Podwójnego opodatkowania, o ile dotyczy dwóch państw, można uniknąć za pomocą międzypaństwowych traktatów i konwencji, co usunie krzywdy i niesprawiedliwości wyrządzane pewnej kategorii ludności, wskutek pretensji zgłaszanych ze strony dwóch państw. Tę potrzebę podkreśliła konferencja w Genui, (1922) radząc „unikać podwójnego opodatkowania za pomocą porozumień międzypaństwowych“.

B. Równomierność.

§ 48. Teoria ekwiwalentu i możliwości płacenia.

Równomierność w opodatkowaniu nie polega na tem, aby każdy obywatel był obłożony daninami w jednakowej wysokości.

Człowiek człowiekowi nie jest równy; położenie osobiste i gospodarcze każdego indywiduum wykazuje różnice. Pozornie równe opodatkowanie byłoby najbardziej nierównomierne i niesprawiedliwe. Musi być przeto wprowadzone stopniowanie podatku. Lecz pytanie, na jakiej podstawie? Chodzi o to, aby znaleźć odpowiednie kryterjum dla uzasadnienia różnej stopy, którą są obłożeni poszczególni podatnicy. Problem równomierności starano się rozwiązać, wychodząc z dwóch przeciwnych przesłanek, które się wyraziły w teorii ekwiwalentu i w teorii możności płacenia.

Teoria ekwiwalentu—dawniejsza, której hołdują przeważnie francuscy uczeni, wychodzi z założenia, że obywatele mają być opodatkowani w stosunku do opieki, którą państwo ich otacza. Ogólnem tłem prawno-politycznem dla powstania teorii ekwiwalentu w dziedzinie podatkowej jest teoria kontraktu społecznego, której ostateczną formę nadał J. J. Rousseau¹⁾. Szkoła prawa natury, skłonna jest zapatrywać się na państwo, jako na dobrowolną umowę dla zabezpieczenia największych korzyści dla obywateli. Rousseau nie zajmuje się zagadnieniem podatku, niemniej jednak nadał ogólny kierunek idei ekwiwalentu. „Ponieważ żaden człowiek, pisze Rousseau²⁾, nie posiada władzy danej od natury nad swym bliźnim i ponieważ siła nie tworzy prawa, przeto powstają umowy, jako podstawa wszelkiego autorytetu opartego na prawie“. Umowa społeczna jedynie może pogodzić wolność naturalną człowieka z autorytetem przynależnym państwu. Przez wolność Rousseau rozumie posłuszeństwo prawu. Rząd powinien być tak zorganizowany, aby posiadał dostateczny autorytet dla zabezpieczenia każdemu dobrodziejstw życia zbiorowego bez ujmy dla wolności kogokolwiek.

Zastosowaniem idei kontraktu społecznego w dziedzinie podatków są poglądy skarbowe Montesquieu, którym daje on wyraz w „l'esprit des lois“ (1748)³⁾. Myśl przewodnia księgi XIII „ducha praw“, gdzie mowa o skarbowości, wynika z po-

1) *Du Contrat social ou principes du droit politique* par J. J. Rousseau, citoyen de Genève, a Amsterdam chez M. M. Rey 1762. Nouvelle édition par G. Beaulavon. Paris 1903.

2) *Contrat social* I, IV.

3) *De l'esprit des lois* par Montesquieu. Tome second. Livre XIII à Paris 1827.

glądu na wzajemność świadczeń państwa i ludności. Podatek jest tylko odwzajemnieniem się obywateli za opiekę doznawaną od państwa. Montesquieu jest zwolennikiem wolności politycznej, która nie polega bynajmniej na czynieniu, co się komu podoba. „Wolność pisze Montesquieu, jest prawem czynienia tego, na co ustawy pozwalają“¹⁾. Wolność polityczna jest najlepiej zabezpieczona w państwach konstytucyjnych (Anglja), dzięki czemu każdy obywatel może być spokojny, że nie spotka go krzywda od kogokolwiek; zapewnia to władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza państwa, ściśle od siebie oddzielone.

Dochody publiczne, zdaniem wielkiego myśliciela, stanowią część, którą każdy obywatel oddaje ze swego majątku, aby mieć zapewnione bezpieczeństwo w stosunku do innych, lub aby z niego przyjemnie korzystać²⁾. Rozwinięciem teorii ekwiwalentu jest żądanie bardzo lekkich podatków w państwach despotycznych, gdzie niema opieki państwowej, lecz tylko istnieje uciemiężenie poddanych. Nie powinno się płacić wysokich podatków na rzecz rządu, który nie przyczynia się ze swej strony niczem do wyrównania tego ciężaru. Stąd płynie zasada ogólna „że w miarę wzrostu wolności poddanych daniny mogą być coraz wyższe; a należy zmniejszać je w miarę tego, jak poddaństwo staje się coraz uciążliwsze. Tak było zawsze i tak pozostanie nadal. Jest to zasada niezmienna, wynikająca z natury”. Poglądy skarbowe Montesquieu są więcej wyczułe, niż wyrozumowane, znajdują się w organicznym związku z jego teorią o „rządach umiarkowanych“ państwa, obowiązane do opieki i zapewnienia wolności i korzyści poddanym.

Wyraźne sformułowanie teorii ekwiwalentu, albo wzajemności świadczeń, znajdujemy już znacznie później u Bastiat'a naśladowcy teorii angielskiej przejęskrawionej na modłę francuską, gdy tenże uważa, że gwarancja dobrego i sprawnego rządu polega na tem, aby państwo było w możności przeprowadzić z poszczególnym obywatelem ściśle rozrachunek. Jest to możliwe, gdy wiadomo, ile użyto z danego podatku na utrzymanie

1) De l'esprit des lois. Livre XI. Chap. III.

2) Les revenus de l'état sont une portion que chaque citoyen donne de son bien pour avoir la sûreté de l'autre, ou pour en jouir agréablement (De l'esprit des lois Livre XIII Chap. I).

policji, na sądownictwo, na szkolnictwo i t. d. ¹⁾ Bastiat nie widzi różnicy między usługami prywatnymi i publicznymi. Jedne i drugie są oparte na wymianie. „Do ut des” jest dewizą tak stósuników prywatnych, jako też w odniesieniu do państwa. Że w istocie jest inaczej, że państwo żąda ofiar od obywateli, nie dając im w zamian tego samego, że zmusza ich do płacenia na niewiadome cele — wszystko to wynika z wadliwego ustroju państwowego. Sprawiedliwym atoli byłby taki ustrój, przy którym państwo na każdym kroku zdawałoby sprawę obywatelom z zapłaconych przez nich, a wziętych przez państwo, świadczeń.

Proudhon też broni stanowiska, że podatek opiera się na wymianie usług, co uważa za najpierwszą zasadę. „Cały system wydatków i dochodów rządowych jest w gruncie rzeczy niczēm innym jak wymianą ²⁾. To co władza świadczy na rzecz obywateli w usługach różnego rodzaju, musi być ścisłym ekwiwalentem tego, co wzamian od nich żąda, bądź to w pieniądzech, bądź też w pracy lub wreszcie w produktach“. Ta sama myśl znajduje wyraz w drugiej zasadzie, że państwo jest uprawnione do ściągania podatków tylko w takiej wysokości, aby wydatki zostały przez nie pokryte, nie może natomiast dążyć do czystych zysków. Tylko w państwach monarchicznych może mieć miejsce ostatni wypadek, gdzie państwo obdziela uprzywilejowane grupy ludności, tworząc dla nich różne synekury i zbędne posady.

Z pośród współczesnych ekonomistów zwolennikiem teorii ekwiwalentu jest Leroy-Beaulieu. Państwo powinno dążyć przede wszystkim do tego, „aby otrzymać od każdego z obywateli właściwą cenę za oddane usługi... Udział każdego obywatela w podatku powinien być proporcjonalny do korzyści, które pobiera z wydatków publicznych“. Francuski ekonomista, jakkolwiek uważa, że pojęcie podatku jako odwzajemnienia jest zbyt ciasne, w dalszych wywodach zbliża się najbardziej właśnie do tej koncepcji.

Teoria ekwiwalentu, albo wzajemności świadczeń, daje się wytłomaczyć historycznie. W czasach dawniejszych, gdy administracja publiczna nie obejmowała tak szerokich dziedzin, jak to ma miejsce obecnie, kiedy z drugiej strony świadczenia nosiły

¹⁾ Harmonies économiques par. Fréd. Bastiat. 2-me éd. Paris 1851. str. 465—488.

²⁾ P. J. Proudhon. Théorie de l'impôt 1861 str. 47 oraz 51—54.

więcej charakter materialny, wyśledzenie związku zachodzącego pomiędzy świadczeniem obywatela a usługą państwa, było względnie łatwe. Zwykłą formą podatku były daniny obywateli na określone cele (Zwecksteuern), jak na poprawę dróg, na wojsko i t. d. Obecnie jednak, gdy zakres działania państwa rozszerzył się znakomicie, a usługi publiczne nabrały charakteru przeważnie niematerialnego, związek wzajemny nie nadaje się uchwycić i niknie prawie całkowicie. Pogląd na podatki, wyprowadzony z nauki o opłatach, znajduje jedynie pewne zastosowanie w skarbowości komunalnej. Gmina, jako szczuplejszy związek prawno-publiczny, pobiera istotnie podatki zależnie od usług oddawanych ludności.

Teoria możliwości płacenia wychodzi z wręcz odmiennych przesłanek niż teoria ekwiwalentu. Punktem wyjścia jest przymusowy charakter państwa, jako konieczności historycznej, do której indywidualum należy nie z dobrej woli, lecz na podstawie szeregu przyczyn faktycznych, jak miejsce urodzenia, język, tradycja i t. d. od jego woli niezależnych. Prosty skutkiem konieczności państwowej jest podatek, stanowiący obowiązek „ofiary”, którą obywatel zmuszony jest złożyć na rzecz związku publicznego. Takie organiczne, a nie umowne pojmowanie państwa zgodne jest z filozofją niemiecką. Z tego też punktu widzenia zapatrują się przedstawiciele szkoły historycznej. Państwo jest niezbędnym, historycznie uzasadnionym warunkiem, a zarazem najwyższą i najdoskonalszą formą ludzkiego współżycia. Takie zapatrywanie na istotę państwa usuwa, co się tyczy nauki o podatkach, oparcie z pod teorii ekwiwalentu. Tu nie chodzi o odwzajemnienie się za usługi, lecz o obowiązek, który obywatel zmuszony jest ponieść na rzecz związku publicznego. Posunięta do ostateczności teoria możliwości płacenia mogłaby dać państwu asumpt do nadużywania swej władzy, do nadmiernego fiskalizmu, do częściowej konfiskaty majątków prywatnych. Jak wyżej jednak zaznaczono, miarą wysokości podatków jest nie tylko zapotrzebowanie publiczne, lecz również siła gospodarcza ludności; czynniki ekonomiczne stanowią skuteczną tamę przeciw nadmiernym żądaniom fiskalnym wobec ludności.

W niemieckiej literaturze utarł się termin „teoria ofiary“ (Opfertheorie) w tem znaczeniu, że podatnik rezygnuje przez sam fakt płacenia podatku z innego użycia pieniędzy. Ten zwrot nie jest jednak szczęśliwy, gdyż pojęcie ofiary zawiera implicate uzna-

nie braku korzyści dla interesowanego, jest to poniekąd zło konieczne, a wówczas i państwo w tem samym znaczeniu powinno być rozumiane. Tymczasem nawet najzawziętszy przeciwnik państwowości uznać musi, że bez państwa życie zbiorowe staje się niemożliwem, że związek publiczny przynosi poważne korzyści społeczeństwu. Szczęśliwszą jest nazwa: teoria możliwości płacenia albo obowiązku. Streszcza się ona krótko w zdaniu, że im kto ma więcej majątku lub dochodu, tem większa jest jego możność płacenia, tem większy obowiązek wobec państwa.

W zaraniu nowych wieków Bodinus stawia tezę, że podatki mają być nałożone „pro singulorum facultatibus”. Ten pogląd zostaje później poparty przez szkołę historyczną w Niemczech (zwłaszcza Stein, Wagner, Neumann). Zpśród ekonomistów szkoły klasycznej, którzy hołdowali t. zw. teorii asekuracji zbliżonej do teorii ekwiwalentu, wyjątek stanowi J. St. Mill, który zaznacza, że, równomierność opodatkowania wyraża się przez równe ofiary. Jest to zdaniem Milla ideał, który trudno daje się całkowicie urzeczywistnić¹⁾. Z nowszych ekonomistów ogromna większość podkreśla możność płacenia, jako jedynie sprawiedliwą podstawę dla wymiaru podatku. Pewne zastrzeżenia przeciw tej zasadzie wypowiada Schmoller, wyrażając obawę, że ona może prowadzić do nadużywania władzy fiskalnej, „co dałoby się streścić w zdaniu: „brać skąd się tylko da, gdyż ten lub inny osobnik może jeszcze, coś zapłacić”. L. v. Stein jest w sędzie ostrożny, zwraca uwagę, że termin „zasada ofiary” jest niewłaściwy, gdyż podatnik wzamian za swe świadczenia korzysta z ogólnych usług państwa. Uzasadnienie podatku widzi w niezbędności istnienia państwa i w niczem innem. Za teorią możliwości płacenia wypowiada się też A. Wagner, upatrujący przy podatku nie tylko cel fiskalny, ale i socjalno-polityczny. Ten ostatni zwłaszcza może być osiągnięty, skoro obłożyć podatników według ich możliwości płacenia²⁾. Najbardziej bezwzględny zwolennikiem teorii możliwości płacenia jest Fr. Neumann³⁾. Uważa on, że państwo ma prawo żądać ofiar od obywateli, bez względu na ko-

1) John Stuart Mill. *Principes d'économie politique* tłom. Courcelle Seneuil. Paris 1873 V Chapt. 2. 2. str. 359.

2) Wagner op. cit. II, str. 359.

3) Fr. Neumann. *Die Steuer und das öffentliche Interesse* 1887, str. 212.

rzyści wzamian dostarczone. Interes publiczny jest tak doniosły, że wymaga ofiar, a nie może się rachować z zasadą wzajemności świadczeń. Posuwa się tak daleko, że mówi o bezinteresownej pomocy dla zapelnienia kasy państwowej.

Przechodząc do oceny obu teoryj, pragnących uzasadnić równomierność w opodatkowaniu, zaznaczyć należy, że zasada ekwiwalentu przy opodatkowaniu indywidualnem nie wytrzymuje krytyki z następujących przyczyn.

1. Opiera się na błędnej przesłance o państwie umownem, co nie odpowiada nowoczesnym poglądom naukowym.

2. Technicznie jest niewykonalna. Państwo nie może przeprowadzić ścisłego rozrachunku z poszczególnym podatnikiem co do wzajemnych usług, z uwagi na ich przeważnie niematerialny charakter. Wystawmy sobie dialog pomiędzy podatnikiem a rządem: „Coś ty dla mnie indywidualnie uczynił rządzie?— pyta obywatel, jaką opieką otoczyłeś mnie wzamian za podatki, które wpłaciłem do kasy, w jakim stopniu obroniłeś mnie przed wrogiem zewnętrznym, a w jakim zabezpieczyłeś mój majątek od kradzieży, o ile umożliwiłeś mi kształcenie dzieci, czy zająłeś się utrzymaniem mego zdrowia i t. d.“? Żądać odpowiedzi na te pytania byłoby niedorzecznością, chyba że państwo wydawałoby przy okienku kasowem rewery, z którymi obywatel zwracałby się do urzędów, żądając wykonania wyszczególnionych tam usług. Zasada ekwiwalentu zawodzi ze stanowiska techniczno-podatkowego.

3. Gdyby nawet taki rozrachunek dał się przeprowadzić, doprowadziłby on do wielce krzywdzących rezultatów. Państwo i gmina otaczają, a przynajmniej powinny otaczać specjalną troskliwością ludność uboższą dla tej prostej przyczyny, że słabsze gospodarczo i socjalnie warstwy ludności opieki najwięcej potrzebują. Związek publiczny, stawiając szpitale, szkoły powszechne, łożąc na zakłady dobroczynne i t. d. ma na względzie przede wszystkim pomoc dla warstw nieposiadających, które własnymi siłami nie mogłyby zaspokoić najpierwszych potrzeb kulturalnych i fizycznych. Większość urzędzeń użyteczności publicznej jest obliczona, a przynajmniej powinna być obliczona dla szerokich warstw ludności, a nie dla małej liczby szczęśliwych i silnych gospodarczo wybrańców losu. Ekwiwalent w opodatkowaniu, przeprowadzony logicznie, w ostatniej konsekwencji doprowadziłby do absurdalnego rezultatu, że ubogie klasy lud-

ności musiałyby płacić podatków więcej od klas bogatych. Godzi się zauważyć, że J. St. Mill zwrócił już uwagę na krzywdzące rezultaty, do których doprowadziłaby zasada ekwiwalentu, pisząc, że „najmniej zdolni do życia i do obrony, ci właśnie, dla których opieka rządowa jest najpotrzebniejsza, płaciliby najwięcej, co byłoby przeciwieństwem ideału sprawiedliwości, polegającej na łagodzeniu, a nie na zaostrzaniu nierówności i krzywd naturalnych“. (Mill, Principles. V, 2, § 3).

Brak logicznej konstrukcji sprawił, iż teoria o rzekomym stosunku ekwiwalentu pomiędzy płatnikiem a państwem została prawie powszechnie przez naukę skarbowości zarzucona i że szukano innego kryterjum dla przeprowadzenia zasady równości w opodatkowaniu. Naogół szczęśliwie rozwiązuje ten dylemat teoria możliwości płacenia (Leistungsfähigkeit), zwana też teorią ofiary, albo obowiązku.

1. Wychodzi ona ze słusznego założenia, że państwo nie jest instytucją umowną, ale koniecznością dziejową. Nie można z niem wchodzić w dobrowolną umowę i żądać odeń ściśle wymierzonych i wyliczonych usług wzajemnie za własne świadczenia, jak to ma miejsce w obrocie prywatnym. Niema rozbieżności, jak to wskazaliśmy wyżej, między interesem prywatnym a publicznym, ale odwrotnie istnieje solidarność, a nawet tożsamość tych interesów. Z chwilą podważenia zwierzchniej władzy i porządku prawnego (na wypadek rewolucji lub anarchji) cierpi na tem życie społeczno-gospodarcze, kulturalne, rodzinne i wogóle doznają wstrząśnień wszelkie przejawy życia zbiorowego i indywidualnego. Potrzeba prawa i państwa występuje najdotkliwiej wówczas, gdy ich zabraknie. Wtedy dopiero rzekomy ucisk państwowy staje się dobrodziejstwem, a bezwzględne prawo troskliwym opiekunem.

Jeżeli nie można rozdwajać interesów prywatnych i publicznych, jeśli państwo stanowi najdoskonalszą syntezę jednostek — to oczywistą konsekwencją jest żądanie ofiar od ogółu obywateli dla urzeczywistnienia celów publicznych w miarę sił i możliwości. Im kto ma więcej, tem poważniejszy obowiązek spoczywa na nim, aby się przyczynić do osiągnięcia wspólnych celów, które wszystkim, a zatem i jemu wyjdą na korzyść. Podatek jest obowiązkiem jednostki przyczynienia się częścią swego majątku, względnie dochodu, do ogólnych celów publicznych.

2. Cel uboczny podatku (socjalno-polityczny) znajduje w teorii możliwości płacenia bardzo silne oparcie. Jeżeli stanąć na stanowisku, że podatek jest nie tylko narzędziem dla zapełnienia kasy publicznej, ale zarazem może i powinien wywołać inny rozdział dochodu społecznego pomiędzy poszczególne grupy ludności, to ten postulat może być osiągnięty wyłącznie przez opodatkowanie ludności według możliwości płacenia. Wtedy dopiero państwo jest w stanie skonfiskować część nadmiernych dochodów prywatnych, które zwróci ludności uboższej pod postacią urządzeń użyteczności publicznej.

Przechodząc do rzeczywistości stwierdzić musimy, że niema na świecie państwa, gdzie teoria możliwości płacenia znalazłaby pełne urzeczywistnienie. Ten postulat dałby się zrealizować przez „jeden podatek“ dochodowy wraz z pewnymi uzupełnieniami, co uważać należy w chwili obecnej za utopję. Przeprowadzenie teorii możliwości płacenia w całej rozciągłości uważamy tedy za ideał, do którego polityka podatkowa zmierzać powinna, ale w związku z konkretnymi zadaniami publicznymi — nie dający się urzeczywistnić.

Równomierność dotyczy „równego“ rozłożenia ciężarów publicznych na jednostki; może ona być pojmowana tylko w znaczeniu równomiernych w stosunku do zdolności płatniczej i stanu gospodarczego ofiar i obowiązków. Pod tym kątem widzenia zasada ekwiwalentu zawodzi. Nie wynika z tego bynajmniej, aby ekwiwalentu w stosunkach pomiędzy państwem a podatnikami, jako pojęciem zbiorowym, nie było. Jak wykazaliśmy wyżej, wzajemność świadczeń istnieje, a przynajmniej istnieć powinna.

Zasada ekwiwalentu czy pluswalentu wytrzymuje krytykę, atoli pod jednym warunkiem, że rozrachunek pomiędzy państwem a podatnikami zostanie przeprowadzony z najszerzego społeczno-gospodarczego punktu widzenia, nigdy zaś ze stanowiska interesów indywidualnych. Z szerokiego punktu widzenia państwo może być uważane za przedsiębiorstwo, a podatki — za koszty produkcji, służące do stworzenia czystego zysku w postaci zwiększonego dobrobytu społecznego, rozwoju sił duchowych i fizycznych całego narodu, podniesienia go na wyższy poziom kultury. To wszystko stanowi dywidendę, oczywiście idealną, nie dającą się wyrazić rachunkowo, którą państwo winno zwracać podatnikom wziętym jako całość. *A contrario*, gdyby państwo nie zwracało z nadwyżką świadczeń, nie spełnia-

łoby tem samem swego wysokiego posłannictwa i straciłoby rację bytu.

§ 49. Proporcja czy progresja w opodatkowaniu?

Teorja możności płacenia nadaje ogólny kierunek polityce podatkowej, nie określa jednak bliżej techniki wymiaru, aby podatek obciążał istotnie równomiernie dochody obywateli. Zasada najogólniejsza streszcza się w żądaniu stopniowania podatku według wysokości dochodu. Zachodzi pytanie, w jakich rozmiarach: czy stopa ma wzrastać w tym samym stosunku co i źródło, czy też prędzej, słowem czy wprowadzić stopę proporcjonalną, czy progresywną?

Stopa proporcjonalna, jak mówiliśmy wyżej, wyraża się w określonym stosunku procentowym do jednostki podatkowej i wzrasta z tą samą szybkością, co i jednostka, np. 5% od dochodu; wówczas osobnik pobierający 10.000 fr. zapłaci 500 fr., a od dochodu 100.000 fr. — podatek wyniesie 5,000 fr. Stopa progresywna albo postępową, znajduje się też w pewnym stosunku do źródła, lecz procent wzrasta szybciej od jednostki podatkowej, np. 2% od 10.000 fr., 10% od 100.000 fr., 25% od 1.000.000 fr. i t. d. Przy dochodzie 10.000 fr. podatek wyniesie 200 fr., przy dochodzie 100.000 — 10.000 fr. przy milionie — 250.000 fr.

Formalnie zbliżony skutek może być osiągnięty przez degresję. Różnica polega na tem, że za podstawę degresji przyjmuje się najwyższą stopę przy określonym maximum jednostki podatkowej, a później stopa ulega redukcji w miarę zmniejszania się przedmiotu. Zastosowanie progresji czy degresji jest więcej zagadnieniem techniczno-podatkowem niż zasadniczem.

Ideę progresji w opodatkowaniu uzasadnia najlepiej teorja użyteczności krańcowej. W miarę wzrostu ilości dóbr—opiewa ta ostatnia - zmniejsza się użyteczność, a zarazem wartość dóbr, bo każde nowo przybywające dobro służy do pokrycia coraz słabszej potrzeby. Użytecznością krańcową nazywamy zatem użyteczność ostatniego z rzędu dobra, służącego do zaspokojenia najsłabszej potrzeby, o które zwiększył się zasób. Przenosząc się w dziedzinę skarbowości, stwierdzić należy zgodnie z powyższą teorją, że zdolność podatkowa osobnika zwiększa się szybciej od wzrostu jego majątku względnie dochodu. *A contrario* podatek o stopie proporcjonalnej jest bardziej uciążliwy dla

drobnego podatnika niż dla podatnika rozporządzającego wysokim dochodem. Niewątpliwie zapłacenie 500 fr. od dochodu 10.000 fr. będzie bardziej uciążliwe niż 5.000 fr. od dochodu 100.000 fr., jakkolwiek stopa pozostaje bez zmiany i wynosi w obu wypadkach 5%. Przyczyna kryje się w tem, że w pierwszym wypadku osobnik dla zapłacenia podatku będzie musiał rzec się pokrycia potrzeby niezbędnej, w drugim natomiast — nie zaspokoi potrzeby zbędnej. Nie wchodząc w rozbiór poglądów poszczególnych uczonych na tę sprawę, ogólnie możemy stwierdzić, że zwolennicy teorii możności płacenia są przeważnie zwolennikami progresji, zwolennicy ekwiwalentu skłaniają się ku proporcji.

Zwykle posługiwano się progresją z motywów socjalno-politycznych i wysuwano radykalny argument wyrównania tą drogą nierówności majątkowych. Jaskrawego przykładu dostarcza uchwalane za francuskiej rewolucji prawo z dn. 20 maja 1793 r. „o pożyczce przymusowej od bogatych obywateli“ z dochodem rocznym powyżej 1.000 fr. dla samotnych, względnie 500 fr. dla rodzinnych. Od tej granicy wzwyż zaczyna się progresja, dochodząca do 50% przy dochodzie 9.000 fr., wyższe ponadto dochody zostają skonfiskowane z wyjątkiem 4.500 fr. Pożyczka przymusowa od bogatych nie przynosiła procentu, a oparta na szybko postępującej progresji, konfiskującej niemal całkowicie wyższe dochody, stanowiła bardzo uciążliwy podatek dochodowy. Ciekawem jest, że wobec wadliwej administracji i uchylania się podatników, pożyczka przymusowa od bogatych nie przyniosła prawie żadnych rezultatów finansowych i nie przyczyniła się do naprawy skarbu ¹⁾).

Wyłącznie polityczne motywy pobudziły też K. Marxa w Manifestie Komunistycznym do żądania „wysokiego podatku postępowego“, postawionego na drugim miejscu programu, jako środka do podniesienia się proletariatu na stanowisko klasy panującej, czyli wywalczenia demokracji (wszechwładztwa ludu) ²⁾).

Progresja popierana przez pewien odłam uczonych posiada też przeciwników i wzbudza w niejednym punkcie wątpliwości. Przeciwników należy szukać wśród konserwatywnych pisarzy. Dość przytoczyć, że J. St. Mill, jeden z najpostępo-

1) por. R. Stourm. Les finances de la révolution. Paris 1885.

2) K. Marx i Fr. Engels. Manifest Komunistyczny, str. 37.

wszych swego czasu, wypowiada szereg wątpliwości pod adresem progresji. „Silniej obciążyć wielkie dochody niż drobne, jest równoznaczne z opodatkowaniem rzutkości (*activité*) i zmysłu oszczędności, karą nałożoną na tych, którzy więcej pracowali i oszczędzali od swych sąsiadów. Nie należy ograniczać majątków zapracowanych, a raczej opodatkować należy majątki niezapracowane“. Stąd wniosek o różnym traktowaniu pod względem podatkowym dochodów fundowanych, o czem dalej ¹⁾.

Nieprzejednanym wrogiem progresji jest Leroy-Beaulieu, który potępia ją tak ze względów fiskalnych, jak i socjalno-politycznych. Warto dokładniej przytoczyć argumentację wybitnego ekonomisty francuskiego, bowiem zawiera całokształt zarzutów, które można wysunąć przeciw progresji. „Jedno z dwojga, pisze Leroy-Beaulieu, progresja musi być szybka. jeśli chodzi o jej rezultat finansowy, a wówczas pochłonie prawie całkowicie większe dochody, albo też powolna, a wtedy stanowi zabawkę fiskalną (*un joujou fiscal, un bilboquet*) dla uciechy ludu. Większe majątki bowiem są tak nieliczne, a defraudacje tak zwyczajne, że podatek oparty na lekkiej progresji dostarczyłby dla skarbu znikomych dochodów. Teoria progresji jest bezcelowa oraz błędna i dziwić się tylko można, że była głoszona przez ekonomistów, bo jest pro prostu wynikiem uczucia bez żadnej podstawy rozumowej. Dałoby się zast osować zdanie Montesquieu, że podatek na nadwyżkę zniszczyłby tę nadwyżkę. A to byłoby równoznaczne z powstrzymaniem akumulacji kapitałów, oszczędności i zatamowaniem produkcji, co w rezultacie doprowadziłoby do ucieczki kapitałów, zadałoby cios śmiertelny gospodarstwu krajowemu“ ²⁾. Nieprzejednane stanowisko Leroy-Beaulieu wobec progresji pochodzi stąd, że ekonomista francuski buduje całą teorię podatków na zasadzie ekwiwalentu. Państwo ma odbierać tylko słuszną zapłatę za usługi wyświadczone obywatelom, a nie narzucać niesprawiedliwe i nadmierne ofiary. Progresja byłaby uzasadniona tylko wówczas, gdyby można było dowieść, że bogaci korzystają więcej z usług państwa od biednych. Czy to prawda? pyta Leroy-Beaulieu — raczej odwrotne zjawisko ma istotnie miejsce... Wobec tego, konkluduje nasz autor — teoria podatku postępowego jest błędna, wychodzi z mylnych przesła-

¹⁾ J. St. Mill. *Principes d'économie politique*, II, str. 364. Paris 1873.

²⁾ Leroy-Beaulieu. *Traité*, I, str. 159 i nast.

nek socjalnych, jest powierzchowna i nienaukowa; co więcej jest niebezpieczna, gdyż wychodząc z zasady równych ofiar dąży do skorygowania nierówności socjalnych, w czym kryje się wielkie niebezpieczeństwo. W ostatecznym wniosku Leroy-Beaulieu wypowiada się bez zastrzeżeń za podatkiem proporcjonalnym, który jest sprawiedliwszy, a finansowo bardziej wydajny. Leroy-Beaulieu jest najtypowszym, a zarazem najpoważniejszym autorem potępiającym progresję. Jego rozumowanie jest logiczne, lecz przesłanka ekwiwalentu, na której się ono wspiera, nie wytrzymuje krytyki, dlatego z wnioskami też zgodzić się nie można.

Zarzuty skierowane przeciw progresji sprowadzają się zwykle do następujących punktów: techniczno-podatkowych, gospodarczych i fiskalnych.

1. Ze stanowiska techniki podatkowej, skonstruowanie skali podatkowej jest niezmiernie trudne, a dlatego bywa zwykle dowolne. Nieprawidłowo zbudowana skala może prowadzić do zbyt silnego obciążenia dochodów średnich, jeżeli progresja wzrasta szybko na początku, a potem się zatrzymuje, może też wywołać konfiskatę znaczniejszych dochodów, jeśli największe napięcie osiąga późno.

2. Pod kątem widzenia gospodarczego, progresja wpływa zniechęcająco na przedsiębiorczość, zmysł oszczędności, wywołuje odpływ kapitałów, słowem niszczy gospodarstwo społeczne. Ten argument ma pewne uzasadnienie. Wielkie majątki odgrywają ważną rolę w gospodarstwie krajowym; jednostki gospodarczo silne są zwykle wyrazem postępu technicznego, popychają do postępu klasy średnie przez chęć naśladownictwa i dorównania wyżej stojącym. O ile podatek ma się stać narzędziem do zgnicenia bogatych, wywoła niepożądany rezultat, tak z punktu widzenia gospodarczego jako też i socjalnego.

3. Najpoważniejsza wątpliwość rodzi się, gdy uwzględnić interes skarbu. Nieograniczony i ogólnie zastosowany podatek postępowy może więcej przynieść szkody, niż pożytku dla skarbu. Ze statystyki majątkowej (o czym świadczą dane dla podatku dochodowego) wiadomo, że wielkie dochody stanowią naogół szczupłą platformę podatkową. Nieoględne obciążenie tych ostatnich wywoła ucieczkę kapitałów, fałszywe zeznania a w rezultacie da nikły efekt skarbowy.

Te wszystkie zarzuty mogą się okazać słusznymi pod jednym warunkiem, że progresja jest ciężka i wywołuje w najwyższych

granicach całkowite niemal wywłaszczenie oraz że byłaby stosowana bez wyjątku do wszystkich podatników. W rzeczywistości jednak pierwsze niebezpieczeństwo można usunąć przez wstrzymanie progresji po osiągnięciu pewnej granicy, lub co jest skuteczniejsze przez zastosowanie degresji. Drugie zjawisko zostaje osłabione tem, że progresja znajduje zastosowanie tylko przy nielicznych podatkach, zwykle przy podatku dochodowym, majątkowym i spadkowym. Inne podatki nie dopuszczają progresji ze względów technicznych, albo też zasadniczych. Podatki przychodowe i konsumcyjne nie znoszą z reguły stopy postępowej. Progresja przy podatkach przychodowych albo rzeczowych związana jest z trudnościami technicznymi, a niekiedy może się okazać niesprawiedliwą. Podatki przychodowe ze swej natury nieelastyczne, nie są podatnym terenem dla progresji. Stopniowanie progresywne podatku gruntowego, zależnie od wielkości obiektu byłoby niesprawiedliwe. Przy określeniu wysokości podatku od przedsiębiorstwa miarodajną musi być rentowność, t. j. stosunek zysku do kapitału, a nie absolutna wielkość przychodu, a tem bardziej obrotu. Drobne przedsiębiorstwo rolne może wykazać rentowność większą od wielkiego gospodarstwa.

Ścisłe przestrzeganie progresji przy podatkach konsumcyjnych prowadziłyby do tego, że konsument wielkich ilości tytoniu, alkoholu, lub węgla powinien być obłożony wyższym podatkiem od konsumenta używającego powyższych artykułów w drobnych ilościach. Technicznie jest to nie do przeprowadzenia, gdyż podatki konsumcyjne opłaca producent, a nie spożywca. A zatem należałoby obłożyć wyższą akcyzą wielkich producentów względnie kupców hurtowników, co niekiedy jest stosowane. To nie wywoła jednak sprawiedliwszego rozdziału ciężarów państwowych, bowiem podatek zostanie poniesiony w ostatniej linii przez spożywcę, bez względu na jego stan majątkowy. Idea progresji może być urzeczywistniona przy podatkach konsumcyjnych tylko pośrednio, gdy obłożyć wysokim podatkiem artykuły zbytkowne, konsumowane prawie wyłącznie przez bogatych nabywców, a zwolnić od podatku artykuły pierwszej potrzeby ¹⁾.

¹⁾ por. J. Dierschke. *Progressive Besteuerung des Grossbetriebes bei einigen Verbrauchssteuern.* Breslau 1903.

Clément Charpentier. *La progression dans les impôts indirectes en Allemagne.* Paris 1908.

Dochodzimy do wniosków pozytywnych uzasadniających progresję.

1. Progresja jest prostą konsekwencją z teorii możności płacenia, urzeczywistnieniem idei równomierności w opodatkowaniu. 2. Podobnie jak teoria możności płacenia tak i progresja stanowi ideał, do którego polityka podatkowa zbliżyć się powinna bez możności wszechstronnego zrealizowania, wobec ograniczonego koła podatków dopuszczających możliwość jej zastosowania. 3. Progresja odpowiada więcej postulatowi socjalno-politycznemu niż fiskalnemu, jako potężna broń w ręku ustawodawcy dla częściowej konfiskaty nadmiernych dochodów indywidualnych. 4. Z punktu widzenia fiskalnego progresja może oddać usługi z dwoma atoli zastrzeżeniami: a) że nie będzie posunięta do przesady, bo wówczas spowoduje ucieczkę kapitałów i doprowadzi do przekroczeń podatkowych; b) że stanowić będzie uzupełnienie innych podatków proporcjonalnych lub stałych i że nie zapanuje wszechwładnie w systemie skarbowym. 5. Budowa skali podatkowej powinna być następująca: słabe napięcie u dołu, wzrastające stopniowo i wolno w środku, silne na górze, słabnące u samych szczytów, wreszcie zatrzymanie się po przekroczeniu określonego maximum dochodów. Do jakich granic ma dochodzić progresja oraz przy jakich dochodach winna się zatrzymać, zależy od potrzeb skarbu z jednej, od budowy gospodarczej z drugiej strony. Im większe różnice majątkowe istnieją, tem wyższe może być maximum dochodu, przy którym stopa się zatrzymuje i do tem większego napięcia u szczytów może progresja dochodzić i odwrotnie.

§ 50. Minimum egzystencji ¹⁾.

Żądanie zwolnienia od podatku t. zw. minimum egzystencji jest dalszem następstwem zasady możności płacenia. O ile ze

¹⁾ O tym przedmiocie istnieje bogata literatura, zwłaszcza w języku niemieckim:

G. v. Schanz. „Existenzminimum“ w Handw. d. Staatswiss.

H. Schmidt. Die Steuerfreiheit des Existenzminimum. Leipzig 1877 (Leipziger Dissertation).

Oscar Peucker. Ueber die Befreiung einer gewissen Klasse der Staatsbürger von der persönlichen Besteuerung. Göttingen 1877.

wzrostem dochodów zdolność podatkowa wzrasta, o tyle w miarę zmniejszania się dochodów — stopniowo zmniejsza się, aż poniżej określonej granicy u dołu, zdolność podatkowa znika całkowicie.

Minimum egzystencji jest to dochód wystarczający na pokrycie niezbędnych potrzeb. Ricardo, a za nim Lassale przyjęli je za podstawę dla określenia wysokości płacy robotniczej. „Naturalna cena za pracę, pisze Ricardo, określa się tem, co jest niezbędne robotnikom do utrzymania się przy życiu i do rozmnażania się, atoli bez zwiększenia ani zmniejszenia ich liczebności“. Ricardo uznaje zatem minimum egzystencji za coś trwałego i w tem leży jego błąd. Określić, co należy uważać za potrzeby niezbędne, a zarazem wyrazić cyfrowo minimum egzystencji jest rzeczą trudną i zależną od każdorazowych stosunków. Ciągły rozwój potrzeb tak pod względem ilości jak i gatunku jest istotnem znamieniem potrzeb w ogólności, potrzeb społecznych w szczególności. Nowa potrzeba może się okazać początkowo zbędną albo zbyt kowną; później jednak, w miarę przyjmowania nowych potrzeb przez klasy mniej za- możne, zyskuje prawo obywatelstwa. Z tego wynika, że cyfrowe określenie minimum egzystencji należy do najtrudniejszych zadań ustawodawcy, że nie daje się ustalić raz na zawsze, ale ulega odchyleniom. Wymiar wolnego od podatku minimum winien być przeprowadzony, o ile możności, indywidualnie. Ponieważ takie postępowanie jest technicznie niewykonalne, ustawodawca musi traktować sprawę ogólnie. Co najwyżej dadzą się wy- stawić zasady, do których ustawy winny się stosować.

1) Minimum egzystencji winno być określane wyżej w państwach o wysokiej kulturze, niż w państwach kulturalnie zacofanych, bo w pierwszych stopa życiowa jest wyższa niż w ostatnich. Anglja dla tej przyczyny posiada najwyższą granicę wolną od podatku dochodowego, która wynosiła przed wojną 160 Ł.
2) W miastach, zważywszy na większe koszty utrzymania i wyższy stopień kultury, minimum powinno być wyższe niż na wsi. Taki system istnieje w Danji: minimum egzystencji

Franz Lardemann. Das steuerfreie Existenzminimum als Beneficium competentiae. Leipzig 1905.

Por. literatura przytoczona u Lotza op. cit. str. 263.

F. J. Neumann. Die progressive Einkommensteuer 1874.

w Kopenhadze wynosiło przed wojną 800 kor., w innych miastach wolny od podatku był dochód poniżej 700 kor., na wsi minimum wynosiło 600 kor. 3) Wobec zmieniających się warunków, minimum egzystencji powinno podlegać perjodycznym rewizjom. Ta uwaga odnosi się zwłaszcza do czasów wojennych i z tem związanych zmian w cenach, zależnie od stosunków rynkowych i wahań walutowych. Zauważyć należy, że określenie minimum egzystencji w chwiejnej walucie jest wogóle niemożliwością.

Mimo tak jasnej zasady, niektórzy ekonomiści wypowiadają się przeciw zwolnieniu minimum egzystencji, twierdząc że istnienie państwa ceni się wyżej od istnienia poszczególnych obywateli. Tak ostrożny i oględny zazwyczaj Helfferich argumentuje, że państwo w chwilach krytycznych ma prawo żądać niezwykłych ofiar nietylko w mieniu, lecz i w życiu obywateli. Tak samo Gustaw Cohn jest zdania, że minimum egzystencji nie powinno być zwolnione, gdyż „państwo jest najpierwszą koniecznością i jego potrzeby są częścią potrzeb najniezbędniejszych jednostki“. Zachodzi dalej, zdaniem Cohna, niewspółmierność między coraz to silniejszą ingerencją państwa w życie gospodarcze a zwolnieniem obywateli od płacenia podatków przy pewnym minimum dochodów.

Uzasadnienie zwolnienia od podatku drobnych dochodów jest dwojakie: socjalno-polityczne i techniczno-podatkowe.

1. Merytorycznie najważniejszy jest argument socjalny, streszczający się w żądaniu zwolnienia drobnych dochodów od podatków w imię zasady sprawiedliwości. Już Sismondi zauważył, że niedorzecznem byłoby wskazywać obywatelowi na dobrodziejstwa porządku publicznego, o ile państwo skazywałoby go na śmierć głodową. W tym skrajnym wypadku wzrosłyby wydatki publiczne na dobroczynność i państwo nic by nie zyskało z podatków nałożonych na najdrobniejsze dochody indywidualne ¹⁾.

Właściwem polem do stosowania minimum egzystencji, tak samo jak do wprowadzenia progresji, jest podatek dochodowy,

¹⁾ Sismondi (Principes VI. Chap. 2) twierdzi: „il serait absurde de parler à un homme des jouissances de l'ordre public, tandis que cet ordre public le condamnerait de mourir de faim“. Roscher (Finanzwissenschaft str. 150) przytacza, że już w dawnych prawach mahomekańskich było znane pojęcie minimum egzystencji, tak np. wolny od podatku był właściciel 5 wielbłądów, 40 owiec i 30 krów.

majątkowy i spadkowy, słowem podatki niepodlegające przerzuceniu i dające się ściśle wymierzyć według zdolności płatniczej podatnika. Przy podatkach konsumcyjnych ten postulat daje się przeprowadzić pośrednio, drogą zwolnienia od podatku, względnie cła, przedmiotów pierwszej potrzeby, z których korzystają najwydatniej warstwy ubogie.

2. Przytoczyliśmy ważne argumenty natury socjalno-ekonomicznej za zwolnieniem minimum egzystencji. Niemniej ważny, a praktycznie stanowczo ważniejszy, jest motyw techniczno-podatkowy. Defraudacje utrudniają niezmiernie wybranie podatków i w następstwie wywołują potrzebę utrzymywania przez państwo całego sztabu urzędników dla sprawdzania zeznań. Jeżeli ściąganie podatków ze znacznych stosunkowo dochodów prywatnych sprawia państwu wiele kłopotu, to jakże niewspółmiernie z rezultatem finansowym wysokie byłyby koszty związane ze ściąganiem podatków od licznych drobnych płatników, którzy opieraliby się powyższej egzekucji, a nawet przy dobrych chęciach nie byłiby często w stanie wskazać swych istotnych wpływów. Pobieranie podatków z licznych a jednocześnie drobnych dochodów przeczyłoby zasadzie tanioci przy pobieraniu podatków, głoszonej przez A. Smitha. Koszty administracyjne związane ze ściąganiem tychże wypadłyby dla państwa tak drogo, że nie opłaciłyby się zapewne skarbowi, a w najlepszym razie przyniosłyby niewspółmiernie niskie wpływy do kasy państwowej. Ludność z dochodami drobnymi stanowi lwią część zaludnienia; wybranie podatków z tych najdrobniejszych dochodów byłoby dla administracji państwowej kosztowne i kłopotliwe¹⁾.

§ 51. Dochód fundowany i niefundowany.

Dochód z kapitału wykazuje większą siłę i trwałość niż z pracy, z pominięciem nienormalnych warunków w związku

¹⁾ Dla ilustracji, jak znaczną część mieszkańców stanowią obywatele o małych dochodach, wystarczy przytoczyć dane urzędowe zebrane dla podatku dochodowego w r. 1911 w Poznaniu; podział ludności według stopnia zamożności tak się przedstawiał w r. 1911:

ludność uboga (dochód poniżej 900 mk.)	wynosiła . . .	85%
„ średnio zamożna (dochód od 900 do 3000 mk.)	. . .	12%
„ zamożna (powyżej 3000 mk.)	3%

z wojną ¹⁾). Dochód z majątku płynie stale bez względu na osobę właściciela kapitału i wypadki życiowe. Dochód z pracy zależy ściśle od osoby gospodarza, od jego siły, pracowitości, uzdolnień i zdrowia; zmniejsza się w razie zmniejszenia zdolności do pracy, a niknie z reguły w razie śmierci. Prawo do pobierania przez pozostałą rodzinę zasiłków w formie emerytury nie wyrówna straty poniesionej wskutek ubytku głowy rodziny.

Różne właściwości dochodu fundowanego i niefundowanego nie mogą być obojętne dla ustawodawcy skarbowego ²⁾). Wychodząc z tego założenia L. v. Stein żąda, aby dochód z pracy był przez ustawodawcę oszczędzony. „Praca tworzy nie tylko dochód i kapitał, lecz równocześnie stanowi warunek samodzielności i wolności. Rezultat pracy ma być od podatku wolny, gdyż na pracy wspiera się postęp ludzkości.“ ³⁾). W dalszej konsekwencji Stein zajmuje negatywne stanowisko wobec podatków konsumcyjnych, które nie uwzględniają źródła podatkowego, lecz przeciwnie obciążają najdotkliwiej drobne dochody, pochodzące zwykle z pracy.

Ustawodawca, pragnąc zadość uczynić zasadzie silniejszego obciążenia dochodu fundowanego, ma do wyboru parę sposobów. 1) Podatek dochodowy może oględniej traktować dochód z pracy, co ma miejsce we Włoszech. 2) Obok podatku dochodowego, obciążającego perjodyczny przyrost wartości bez względu na źródło, istnieje podatek majątkowy uzupełniający, wzorem ustawy pruskiej z roku 1893. 3) Podatek spadkowy, w szczególności pragnie obciążyć jednorazowe zwiększenie majątku bez pracy. 4) Uwzględnienie stosunków rodzinnych ma

1) W państwach z pogarszającą się walutą wytworzył się najcięższy stan dla rentjerów, t. j. typowych przedstawicieli dochodu fundowanego. Wskutek deprecjacji pieniędzy, odsetki od kapitałów nie wystarczają na najskromniejsze utrzymanie. To zjawisko powtarza się w historii za każdym razem, gdy istnieje t. zw. gospodarka pieniężno-papierowa.

2) Ustawy o podatku dochodowym uwzględniają zwykle rodzaj dochodu. Tak angielski income-tax wprowadza taryfę dodatkową dla dochodu fundowanego (super-tax). Najwyraźniej uwzględniony jest dochód zależnie od źródła w ustawie włoskiej z roku 1877, gdzie dochód z pracy opłaca $\frac{1}{2}$ stopy, też w ustawie polskiej z 16 lipca 1920, gdzie dochód z pracy brany był początkowo w stosunku $\frac{7}{10}$.

3) L. v. Stein. Op. cit. I str. 419.

pośrednio ten sam skutek; chodzi o liczbę członków rodziny pozostających na utrzymaniu głowy rodziny, co wymaga oczywiście większej pracy i starania, niż utrzymanie człowieka samotnego pozbawionego rodziny. Pod tym względem wszystkie niemal ustawy państw kulturalnych wprowadzają dość poważne zastrzeżenia.

IV.

Podatek, jako zjawisko formalno-prawne.

§ 52. Zasada sprawiedliwości formalnej.

Istnieją trzy postulaty administracji podatkowej: praworządności, dogodności i taniaści—sformułowane przez A. Smitha, zwane zasadą sprawiedliwości formalnej. Są one tak proste i przekonujące, iż stanowią aksjomaty w administracji podatkowej.

1. Podatek musi być określony przez ustawę, a nie może być dowolny. „Podatek, mający być wniesiony przez każdego obywatela, pisze A. Smith, winien być dokładnie określony, nie zaś dowolny. Termin zapłaty, rodzaj i sposób, suma mająca być wpłacona, wszystko to winno być jasno i wyraźnie określone. O ile tego nie ma, podatnik zależy od przemocy poborcy, który może go dowolnie obarczyć, albo przez zagrożenie takim poborem wymusić sówite datki.. Ścisłe określenie, pisze dalej Smith, co każdy ma do zapłacenia jest rzeczą tak ważną, że jak uczy doświadczenie innych państw, znaczna nierównomierność podatków nie stanowi takiego braku, jak najmniejsza niepewność“¹⁾.

Do przytoczonego zdania możnaby jeszcze dodać, że ustawa powinna być zredagowana jasno, zwięźle, poprawnym językiem, gdyż tylko wówczas jej zastosowanie staje się łatwym i nie nasuwa wątpliwości.

2. Zasadę dogodności A. Smith przedstawia w sposób następujący: „Każdy podatek winien być wybrany wówczas i w taki sposób, kiedy i jak najdogodniej go zapłacić dla podat-

1) A. Smith, op. cit. Book V. Chapt. 2.

nika". Oczywiście rzecz, że dogodna forma wybrania podatku posiada ważne znaczenie dla ludności i państwa równocześnie. Dogodny sposób pobrania podatku przesądza w znacznym stopniu o jego rezultacie finansowym. Dotyczy to czasu jego zapłaty, miejsca, waluty, w której ma być wypłacony i t. d. Odpowiednim czasem uważać należy okres po ukończeniu procesu produkcji, gdy podatnik rozporządza z reguły większą ilością gotówki, a zatem po zbiorach rolnych, po ukończeniu kampanji cukrowej, po terminach płatności wierzytelności. Miejscem zapłaty powinno być z reguły miejsce zamieszkania podatnika, co znów prowadzi do systemu decentralizacji kas skarbowych¹⁾. Podatnik powinien bez straty czasu i niepotrzebnych formalności uściśnić się ze swego obowiązku, do czego powinny zmierzać wszelkie urzędy poborowe. Waluta, mająca prawny obieg w danym państwie, musi być przyjmowana w kasach skarbowych.

3. Dążenie do możliwie tanich kosztów administracji skarbowej wynika z zasady gospodarności. „Podatek ma być tak urządzony, pisze A. Smith, aby zabierał możliwie najmniej z kieszeni obywateli ponadto co wnosi do kasy skarbowej“. Przeciwnie zjawisko zachodzi, według opinji Smitha, gdy istnieje zbyt wielka ilość urzędników, których utrzymanie jest niewspółmiernie kosztowne do rezultatów z podatków. Dalej, nadmierne podatki mogą niszczyć przedsiębiorczość prywatną i w ten sposób przynosić pośrednio ujemę skarbowi. Po trzecie, wysokie kary za niezapłacenie zbyt uciążliwych podatków mogą zrujnować podatników i również przynieść dotkliwą szkodę dla państwa. Po czwarte, wnikanie organów podatkowych w osobiste stosunki obywateli przyczynia tym ostatnim wiele kłopotów i niewygód, co też odbija się ujemnie na gospodarce prywatnej, pośrednio zaś na finansach państwa. A. Smith dochodzi do wniosku, że wskutek tego podatek często stanowi większy ciężar dla ludności, niż przynosi korzyści państwu. Zasada taniości jest bodaj najważniejsza, gdyż ona decyduje w znacznym stopniu o efekcie fiskalnym podatków. Oczywiście jest rzeczą, że przy znacznej ilości urzędników o słabych kwalifikacjach i małej wydajności

¹⁾ Wpłatę podatku dochodowego i innych bezpośrednich można też zwykle uskutecznić w każdym urzędzie pocztowym (pocztowe kasy oszczędności).

pracy koszty administracji wzrosną niepomiernie, a wskutek tego wydajność podatków spadnie. Ideałem dobrej administracji skarbowej jest wykonywanie czynności za pośrednictwem małej ilości dobrze płatnych i wykwalifikowanych urzędników, rozumiejących swe zadanie, których praca jest wydajna.

R O Z D Z I A Ł III.

Rodzaje podatków.

§ 53. Zagadnienie podatku jedynego.

Różnorodność podatków wywołała już dawno myśl uproszczenia istniejącego systemu przez stworzenie podatku jedynego (*impôt unique*). Projekt pociągający swą prostotą, zawierający niewątpliwie zdrowe ziarno, daje się zrozumieć na tle historii. Jest on pochodzenia francuskiego, później został przyjęty w zmienionej formie przez socjaldemokrację niemiecką.

Fizjokraci są właściwymi twórcami koncepcji podatku jedynego, co wynika z ich nauki o wyłącznej wytwórczości ziemi ¹⁾. Jeżeli podatek spocząłby nie na ziemi, lecz na zarobkach lub też na artykułach konsumcyjnych, podniósłby tylko koszty administracji, obciążłby handel i zniszczyłby część bogactwa narodowego — oto pogląd Quesnay'a, który charakteryzuje stanowisko szkoły fizjokratów w sprawie podatkowej ²⁾. *Produit net* — t. j. czysty dochód właścicieli rol-

¹⁾ Już przed fizjokratami Vauban — *projet d'une dîme royale* — (1707) dąży do uproszczenia systemu podatkowego, proponując 10% podatek od zysków przedsiębiorców (rolników, przemysłowców, właścicieli domów i t. d.). Boisguilbert również żąda jako „*impôt unique 1/10 part de tous bénéfiques tant en fonds qu'en industrie*”. (*Factum de France Dairestr.* 339). por. Seligman. *Essays in taxation*. N. York 1895, str. 90 i nast.

²⁾ Quesnay (Maxime V) żąda: „*que l'impôt soit établi immédiatement sur le produit net des fonds et non sur le salaire des hommes, ni sur les denrés, où il multiplierait les frais de perception, préjudicierait au commerce et détruirait annuellement une partie des richesses de la nation*”. Podobnie—Turgot, gdy twierdzi, że zarobek robotnika nie może być obiektem podatkowym, gdyż stosuje się do kosztów utrzymania. (*Réflexions sur la formation et la distribution des richesses* § VI—Daire).

nych we Francji — wynosi według Quesnay'a 2 miljardy franków; podatek zaś dla zadośćuczynienia potrzebom państwa winien przynieść 600 milionów, t. j. jego stopa stanowi $\frac{1}{3}$ dochodu czystego. Mirabeau (Théorie de l'impôt) żąda również obciążenia produit net w wysokości $33\frac{1}{3}\%$.

Z energiczną krytyką podatku jedyne go wystąpił Sismondi, twierdząc że ta myśl była wynikiem dążenia do możliwego upraszczania zjawisk otaczających człowieka. Aczkolwiek w niejednej dziedzinie nauki mogła wydać pożądane rezultaty, wszelako nie trzeba dążyć do tego w sposób lekkomyślny. Ten zwyczaj, pisze Sismondi, pochodzi raczej ze słabości ludzkiej niż z siły, a abstrakcja jest często rezultatem ograniczoności umysłu.. Z tego powodu, przez poszukiwanie podatku jedyne go, przyczyniono więcej dolegliwości społeczeństwu, niż przyniesiono korzyści. Podatek jedyny, mimo swej pozornej prostoty i sprawiedliwości, byłby niesprawiedliwy wskutek ułomności podatku, a w żadnym razie nie zapełniłby kasy państwowej. Sismondi dochodzi ostatecznie do wniosku, że trzeba „dostosować podatki do właściwości poszczególnych rodzajów bogactw i zniwelować dzięki różnorodności podatków nierówność każdego rodzaju podatku, rozpatrywanego oddzielnie“ ¹⁾.

Z całą bezwzględnością krytykuje koncepcję podatku jedyne go Proudhon. Wszystkie podatki są jego zdaniem niesprawiedliwe, przynajmniej, o ile chodzi o ich zastosowanie. Jeżeli wprowadzonoby podatek jedyny, stanowiłby on szczyt niesprawiedliwości, ponieważ dzięki temu zaostrzyłyby się jeszcze braki podatków wogóle skoncentrowane w jednym, stanowiłby on sumę wszystkich niesłuszności, byłby niesprawiedliwym aż do monstrualności. Podatek jedyny jest wynikiem teorii, praktycznie nie daje się wprowadzić, gdyż wywołałby istną rewolucję ²⁾.

1) Sismondi. Nouveau X principes. T. II. Livre VI. Chap. 3, str. 171—179.

2) „Or il arriverait justement, contre la prévision des autres que cet impôt unique, par cela même qu'il serait unique, aurait le privilège de l'iniquité et apparaîtrait bientôt comme le plus inique et le plus irrationnel de tous les systèmes.. Une semblable réforme de l'impôt, qui n'aurait en soi rien de plus injuste que le système existant, paraîtrait bientôt à l'application tellement monstrueuse, qu'il suffirait de la proposer pour déterminer un soulèvement“. (Proudhon. Théorie de l'impôt. Paris, 1861, str. 265—267).

Wszechstronnej krytyce poddaje koncepcję podatku jedynego Leroy-Beaulieu. Ocena sprowadza się do tego, że jest on chimeryczny, o ile wziąć pod uwagę faktyczne zapotrzebowanie państw nowoczesnych. „Nie ulega wątpliwości, pisze znany ekonomista francuski, że jedyny podatek, o ile mógłby dostarczyć dla skarbu wszystkich niezbędnych środków, stałby się wielkiem dobrodziejstwem. Zniknęłyby wówczas formalności i przeszkody tak dla produkcji jak i dla obrotu“. Pierwsza idealna korzyść polegałaby jego zdaniem na dokładnym obrachunku ciężarów, które obywatel winien jest wobec państwa. Po drugie, zmniejszyłyby się koszty administracji skarbowej. Dlaczego jednak taki podatek nie jest wprowadzony? gdyż przeczy zasadom podatkowym, a zwłaszcza byłby zbyt uciążliwy, a jednak niewystarczający na potrzeby publiczne. Jest on niepraktyczny i tylko umysły chimeryczne i powierzchowne mogły być przewidywać jego urzeczywistnienie ¹⁾.

W tym samym duchu wypowiada się też nauka niemiecka. A. Wagner krytykuje myśl jedynego podatku z punktu widzenia powszechności opodatkowania, gdyż wobec zmian miejsca pobytu, wiele osób nie byłoby wówczas pociągane do obowiązku podatkowego ²⁾. Tak samo Roscher uważa całą koncepcję za dowód nieliczenia się z realnymi warunkami. Pomijam długi szereg pisarzy, którzy po pewnych uwagach ogólnych potępiają podatek jedyny ze względów praktycznych.

Mimo to jednak myśl odżyła w drugiej połowie 19. wieku, tym razem propagowana w zmienionej nieco formie przez socjalistów niemieckich. Przesiąknięta jest doktrynerstwem i brakiem zmysłu praktycznego. Począwszy od zjazdu w Eisenach w sierpniu 1869 roku aż do programu w Erfurcie z roku 1891, socjaliści niemieccy domagają się wprowadzenia jedynego sprawiedliwego podatku. Różnica z poglądami fizjokratów streszcza się w tem, iż partja socjalistyczna kładzie główny nacisk na podatek dochodowy, jako najsprawiedliwszą daninę państwową, mającą zastąpić wszelkie inne podatki skarbowe ³⁾. I tak na zjeździe w Eisenach w r. 1869, żądają socjaliści zniesienia

1) Leroy-Beaulieu op. cit. I, str. 218 i nast.

2) Wagner op. cit. II, str. 303, § 403.

3) por. F. Salomon. Die deutschen Parteiprogramme. Leipzig 1907, tom I, str. 86.

wszystkich podatków pośrednich i wprowadzenia jedyne go postępowego podatku dochodowego obok podatku spadkowego (III 9). Program Gotajski z r. 1875 żąda jedyne go podatku postępowego dochodowego dla państwa i gminy, w miejsce wszelkich istniejących, zwłaszcza w miejsce uciążliwych dla ludu podatków pośrednich. W programie Erfurckim w r. 1891 socjaldemokracja niemiecka formułuje swe żądanie podatkowe w sposób następujący: wprowadza się podatek dochodowy i majątkowy, wzrastający stopniowo, w celu pokrycia wszelkich publicznych wydatków, o ile te ostatnie mają być pokryte z podatków; wprowadza się dalej, obowiązek deklaracji osobistych. Podatek spadkowy winien wzrastać stopniowo zależnie od wielkości masy spadkowej oraz stopnia pokrewieństwa. Mają być zniesione podatki pośrednie, jak również wszelkie zarządzenia gospodarcze, zmierzające do podporządkowania interesów ogółu interesom uprzywilejowanej mniejszości. Myśl podatku jedyne go nie wytrzymuje bezstronnej krytyki ani z punktu widzenia fiskalnego państwa, ani ze stanowiska sprawiedliwości w odniesieniu do podatników.

1. Zapotrzebowanie państwa jest olbrzymie. Dla jego pokrycia środki muszą być czerpane z różnych źródeł, a nie z jednego. Do zaspokojenia wydatków muszą się przykładać wszyscy obywatele, najszerze warstwy społeczne. Tymczasem jedyne podatek dochodowy, zważywszy zwłaszcza na nieuniknione defraudacje i zatajenia dochodu, nie wystarczałby na częściowe pokrycie wydatków¹⁾.

2. Niema idealnego podatku; nawet najsprawiedliwszy podatek dochodowy wykazuje braki i niesprawiedliwości. Dzięki istnieniu innych podatków, uzupełniających dochodowy, niesprawiedliwość zostaje częściowo wyrównana, a w każdym razie mniej widoczna i jaskrawa. Wprowadzenie w miejsce różnorodnych—jedyne go podatku pociągnie szereg następstw ujemnych dla podatników. Wskutek olbrzymiej jego wysokości, zważywszy zwłaszcza położenie finansowe państw na tle wojny, nastąpiłaby masowa ucieczka kapitałów, mimo najsurowszych zakazów praw-

¹⁾ Wydatki Anglii w r. 1918/19 wyniosły 2¹/₂ miljarda funtów t. j. 65 miliardów złotych franków. Obciążenie na głowę ludności wynosiło 1500 franków, tę sumę wydostać za pomocą jedyne go podatku dochodowego byłoby niemożliwością.

nych, wzrosłaby niewątpliwie liczba defraudacji, a wskutek tego nastąpiłby upadek moralności i powstałaby strata dla skarbu.

Te wszystkie rozważania prowadzą do wniosku, że myśl podatku jedyne go pozbawiona jest realnych podstaw, że stanowi rezultat pracy umysłowej doktrynerów, nie liczących się z konkretnymi warunkami, że jest utopją. Mimo wszystko jednak — koncepcja ponętna, gdyż jej założeniem jest uproszczenie zawiłego konglomeratu najróżniejszych podatków, źle związanych, często bez myśli przewodniej, krzyżujących się nawzajem, a w rezultacie doprowadzających do podwójnego opodatkowania, do znacznych kosztów administracyjnych, nieporządku i chaosu w ustroju skarbowym.

Wobec olbrzymich zadań państwowych w okresie powojennym należy utrzymać tylko te podatki, które przynieść mogą znaczne dochody, usunąć zaś podatki o podrzędnym znaczeniu fiskalnym, komplikujące bez potrzeby system skarbowy, zwiększające bez celu koszty administracyjne. Pozostać ma i pozostać różnorodność podatków, lecz zniknąć powinna nadmierna ich ilość. Chodzi zatem o stworzenie systemu podatkowego, wydajnego dla skarbu, sprawiedliwego dla ludności.

§ 54. System podatkowy.

Różnorodność podatków jest kategorięczną koniecznością, tak z punktu widzenia potrzeb skarbu, jak również ze stanowiska sprawiedliwości. Chodzi jednak o to, aby uniknąć drugiej ostateczności — nagromadzenia wielkiej ilości podatków, nie związanych w całość organiczną, kazuistycznych i przeczących sobie nawzajem. Słowem podatki mają tworzyć logicznie skonstruowany system. Przez system podatkowy rozumieć należy kombinację różnych rodzajów podatków uzupełniających się nawzajem, związanych w jedną harmonijną całość, dzięki czemu zostaje osiągnięty podwójny cel podatku, fiskalny i socjalny ¹⁾.

¹⁾ Wagner określa system podatkowy: die Verbindung einer Anzahl verschiedenartiger Steuern, welche die Deckung des Bedarfs unter gleichzeitiger Berücksichtigung aller obersten Besteuerungsgrundsätze sichert. (Op. cit. § 430). Wagner uważa, że podatki muszą być wielorakie i różnorodne, gdyż tylko w ten sposób mogą spełniać zadanie.

L. v. Stein twierdzi, że system podatkowy jest wynikiem pojmowania różnych podatków, jako organicznej całości. (Op. cit. I, str. 455).

System podatkowy jest zjawiskiem organicznem w tem znaczeniu, że jego części składowe związane są wzajemnie w jedną całość. Nie można oceniać poszczególnych podatków w oddzieleniu od innych, lecz każdy z nich stara się uchwycić inną stronę życia gospodarczego i dopiero wszystkie razem osiągają swój cel podwójny. O ile z tego łańcucha wypadnie jedno ogniwo, następują wstrząśnienia i niesprawiedliwości.

Źródłem podatkowem jest, jak wiadomo dochód, z którym podatek może być związany bezpośrednio, albo pośrednio. Różne przejawy życia gospodarczego mogą służyć za punkt oparcia dla nałożenia podatku. 1) Najbardziej bezpośredni związek ze źródłem zachodzi przy podatku dochodowym. 2) Proces produkcji, jako najważniejsza przyczyna powstania dochodu, może służyć za podstawę podatkową. 3) Podatek może też uchwycić obrót gospodarczy, dzięki któremu wartość się zwiększa. 4) Wreszcie konsumpcja, jako ostateczny cel działalności gospodarczej, stanowi ważną i rozległą dziedzinę, do której zwraca się ustawodawca skarbowy. To są możliwe kombinacje podatkowe, znajdujące swój wyraz w systemie.

Kombinowanie różnych podatków daje się przeprowadzić nietylko z punktu widzenia różnic przedmiotu, lecz zarówno związku publicznego, który je nakłada. Pod tym względem rozróżniamy podatki państwowe i samorządne. Każdy z tych związków powinien mieć zastrzeżone dla siebie źródła dochodowe. System kontynentalny polega przeważnie na dodatkach samorządnych do podatków państwowych; w Anglii natomiast istnieją samoistne podatki komunalne niezależnie od państwowych. Mówimy o systemie centralizacji skarbowej na kontynencie i decentralizacji w Anglii.

System podatkowy, jak i podatek wogóle, powinien odpowiadać naczelnym zasadom.

Roscher wypowiedział takie zdanie co do niezbędności systemu podatkowego: „Ponieważ żaden podatek nie jest doskonały, trzeba więc przy ocenie systemu podatkowego zdać sobie dokładną sprawę z tego, w jakim rozmiarze braki poszczególnych podatków kompensują się. System musi być tak urządzony, aby każdy mógł rachować na jego dalszy rozwój, a zarazem winien być elastyczny, aby mógł dostosować się do każdorazowych warunków. Środkiem dla osiągnięcia tego celu jest kombinacja głównych rodzajów podatków“. (Roscher op. cit. 62, str. 248).

1. Winien być wydajny i elastyczny, dzięki czemu staje się zadość zasadzie skarbowej. Z tego punktu widzenia powinny istnieć tylko te podatki, które są w stanie przyczynić się do pokrycia wydatków państwowych. Podatki o znikomem znaczeniu skarbowem komplikują niepotrzebnie system podatkowy, są zatem bezcelowe, a nawet szkodliwe. W nowoczesnym systemie skarbowym powinny znaleźć miejsce podatki w wielkim stylu.

2. Zasada gospodarcza wymaga, aby podatki czerpane były z dochodu. Gdy mamy na uwadze cały kompleks podatkowy chodzi o to, aby ich źródłem był dochód społeczny. Podatek może być jednak czerpany w pewnych wypadkach nietylko z dochodu lecz i z majątku, skoro sprowadza równiejszy rozdział majątku pomiędzy poszczególne jednostki.

3. System podatkowy powinien czynić zadość zasadzie sprawiedliwości w znaczeniu równomiernego rozdziału ciężaru na podatników. Niema idealnego podatku, jak niema idealnego systemu podatkowego. Jednak dzięki odpowiedniemu doborowi poszczególnych danin publicznych, z których każda koryguje braki innych, można się do tego ideału zbliżyć; poszczególne podatki mają się wzajemnie uzupełniać i w tem leży misja systemu z punktu widzenia zasady sprawiedliwości. Są nawet podatki nierozdzielne, jak dochodowy i uzupełniający majątkowy. Każdy rodzaj danin publicznych wykazuje istotne znamiona, których jest pozbawiony inny rodzaj. A zatem: podatki rzeczowe oznaczają się pewnością, dochodowy wykazuje największą harmonijność pomiędzy interesem państwa a obywateli, wreszcie podatki pośrednie czynią zadość zasadzie powszechności, gdyż konsumentami jesteśmy wszyscy.

4. Przychodzi wreszcie wzgląd na administrację skarbową. System powinien być mało skomplikowany, bo tylko wówczas może być osiągnięta tania administracja, dogodność dla stron obu oraz pewność pod względem prawnym. Tania administracja daje się tylko pomyśleć przy prostym względnie systemie podatkowym. Nagromadzenie różnorodnych podatków musi oczywiście wpłynąć na ogólne koszty związane z ich nałożeniem, wymiarem i wybraniem. Dogodniej jest dla podatnika i dla skarbu, gdy system nie jest nadmiernie złożony. Podatnik nie jest niepokojony częstą ingerencją czynników rządowych, nie traci tyle czasu na wypełnienie swych powinności wobec skarbu.

Te same korzyści powstają oczywiście i dla strony przeciwnej, z której spada znaczny ciężar techniki ściągania należności. Przy prostym systemie skarbowym łatwiej trzymać się litery prawa, niż przy nadmiernej ilości ustaw podatkowych; w ostatnim wypadku podatnik nie orjentuje się w ciężarach, które na nim spoczywają, to samo zachodzi dla organów skarbowych, a wówczas możliwe są wypadki defraudacji po stronie płatników, wadliwego stosowania ustawy po stronie organów rządowych. Słuszne są słowa A. Wagnera, że „im prostszy jest system podatkowy, tem korzystniejsze położenie administracji skarbowej, tem wygodniejsza organizacja podatkowa dla ludności, tem łatwiej o ściśle stosowanie ustawy, tem niższe koszty ściągnięcia podatków“.

§ 55. Najtypowsze systemy podatkowe.

Systemy podatkowe poszczególnych państw są w ścisłej zależności od ich ustroju politycznego i długiej w tym względzie ewolucji. Ta uwaga nie wymaga bliższego uzasadnienia. Istnieją pod względem systemu podatkowego, trzy typowe państwa: Anglja, Francja i Niemcy.

Do najlepszych systemów podatkowych, tak z punktu widzenia fiskalnego jak i socjalnego należy *system angielski*. Jego siła a zarazem sprawiedliwość polega na tem, że opiera się na podatkach bezpośrednich, w szczególności na podatku dochodowym, jako na swej podwalinie. Uświęcona tradycją maksyma, że wydatki zwyczajne mają być pokryte w $\frac{2}{3}$ przez podatki bezpośrednie, a tylko w $\frac{1}{3}$ przez pośrednie była przestrzegana nawet podczas wojny.

Podstawą dawnego systemu podatków państwowych w Anglji był podatek gruntowy (Land tax), wprowadzony w r. 1697 w związku z budynkowym (Inhabited houses duty); niezależnie istniał podatek przemysłowy (Licenses) bardzo niedoskonała forma obciążenia przedsiębiorstw. Długą tradycję posiada również podatek spadkowy (Legacy duty). Pośrednie podatki, akcyzy (Excise) i cła posiadały doniosłe znaczenie w okresie merkantylnym. Reforma podatkowa datuje od wprowadzenia w r. 1798 podatku dochodowego (Income and property tax) swoistego w swej budowie podatku, będącego systemem podatków przychodowych opartych częściowo na zeznaniach, częściowo na

oszacowaniu. W pierwszej połowie 19. wieku zostają zniesione prawie wszystkie podatki pośrednie, a w latach 1842—1846 skasowane cła, z zachowaniem tylko t. zw. ceł fiskalnych. Odtąd podatek dochodowy staje się podstawą finansów angielskich. Podczas wojny przybył jeszcze podatek od zysków wojennych, który przyniósł w roku 1918/19 około 300 milionów funtów sterlingów, t. j. tyleż samo co i podatek dochodowy. Te dwa podatki razem dostarczyły około 600 milj. t. j. $\frac{2}{3}$ zwyczajnych wpływów państwowych Anglii. Drugą cechą charakterystyczną angielskiego systemu podatkowego jest rozgraniczenie podatków państwowych i samorządnych. Gminy mają oddzielne podatki, które służą na pokrycie specjalnych celów. Samoistne podatki gminne odpowiadają idei samorządu, którego najwyższym wyrazem jest samorząd angielski, przekazany historycznie. System angielski oparty na daleko posuniętej decentralizacji jest o tyle sprawiedliwy i słuszny, że samoistne podatki gminne lepiej odpowiadają potrzebom lokalnym, niż dodatki do podatków państwowych—system przeważający na kontynencie ¹⁾.

Podatkowy system francuski stanowi przeciwieństwo angielskiego, ponieważ do ostatnich czasów nie było podatku dochodowego, natomiast istnieje rozgałęziony system podatków przychodowych, pochodzących z czasów francuskiej rewolucji, a zreformowany ostatnio w dniu 31 lipca 1917 roku. Pod względem administracji różnica z Anglią jest nie mniej jaszkrawa. W Anglii—decentralizacja, we Francji—centralizowanie urzędów skarbowych jak wogóle całej administracji publicznej ²⁾. Stein nazywa administrację skarbową francuską najlep-

¹⁾ Za trafny uważam pogląd Wagnera (op. cit. I, str. 92). „Istocie samorządu odpowiada najlepiej system samoistnych podatków, gdyż daje się ściśle zastosować do stosunków gospodarczych i do specjalnych zadań, będących obowiązkiem ciał samorządnych w zastępstwie państwa... Specjalne warunki gospodarki gminnej wymagają, aby obłożyć osobnemi podatkami te jednostki, które ciągną największe korzyści z urządzeń gminnych, jak właściciele gruntów i domów. Ten system podatkowy opierać się winien w granicach możliwości na zasadzie wymiany usług“.

²⁾ Ustawa wydana przez Napoleona I z dn. 17 lutego 1800 r., będąca do chwili obecnej podstawą administracji państwowej we Francji, wprowadziła podział na departamenty, okręgi i gminy. Oparta była na zasadzie skrajnej centralizacji: nietylko prefekt i podprefekt, lecz nawet

szą z istniejących, natomiast system podatkowy, wobec braku podatku dochodowego nie odpowiadał do ostatnich czasów wymaganiom naukowym. Wielka rewolucja, zgodnie z hasłami przez nią głoszonymi usunęła dawne podatki przeważnie pośrednie, jako niesprawiedliwe i wprowadziła na ich miejsce podatki przychodowe (*les quatre vieilles*), które przetrwały do ostatnich czasów. Konstytuanta przesiąknięta poglądami fizjokratów, wychodziła z założenia, że najsprawiedliwszym jest podatek gruntowy, jako wyłączone obciążenie. W ten sposób powstało prawo z dn. 23 listopada 1790 roku o podatku od nieruchomości (*Contribution foncière*). Wkrótce jednak ten podatek okazał się niedostateczny, a ustawa z dn. 18 grudnia 1790 wprowadziła podatek mobiljarny (*Contribution personnelle et mobilière*), wielce niedoskonały surogat podatku dochodowego; jego celem było uchwycenie na podstawie znaków zewnętrznych „wszystkich dochodów nieobjętych przez podatek gruntowy“. W roku 1832 oba podatki złączono w jeden, który składał się z pięciu taks: 1) od trzech dni pracy; 2) od służby domowej; 3) od koni; 4) od mieszkania w stosunku 3% czynszu najmu; 5) od kapitałów ruchomych w rozmiarach 5% od zysków z kapitałów. Wprowadzono w marcu 1791 podatek przemysłowy (*Loi des patentes*) najdawniejsza próba obciążenia przedsiębiorstw. Wreszcie 4 listopada 1798 roku zostaje uchwalony słynny podatek od drzwi i okien (*Contribution des portes et fenêtres*) zastępujący na podstawie znaków zewnętrznych podatek budynkowy, który wywołał krytykę w literaturze francuskiej i nazwany został przez Leroy Beaulieu podatkiem od światła i powietrza. Równocześnie z podatkami, których zadaniem było obciążenie kapitału, zostały zniesione wszystkie podatki pośrednie (ustawą z lutego 1791 r.). W ten sposób system podatkowy francuski otrzymał specyficzne piętno w myśl zasad demokratycznych wielkiej rewolucji.

maire są według tego prawa urzędnikami z nominacji, którzy wykonują zarząd lokalny w charakterze urzędników państwowych. Znajdujące się przy nich rady (*conseils*) były również mianowane przez rząd z pośród mieszkańców odnośnych obszarów administracyjnych. Dopiero na podstawie praw roku 1833 i 1848 rady stały się wybieralne, a od roku 1882 municypalności mają prawo wybierać mairów na 4 lata. Urzędnicy komunalni pozostali organami wykonawczymi rządu, a tem samem urzędnikami państwowymi, których usunąć może dekret prezydenta republiki.

Napoleon w celach wyłącznie fiskalnych przywrócił jednak wkrótce podatki pośrednie ustawą z dnia 23/II 1804, a mianowicie od trunków, pojazdów, kart do gry; wkrótce potem zaprowadził monopol tytoniowy (prawo z 27/XII 1810) który stał się później jednym z filarów budżetu Francji, a dalej monopol prochu strzelniczego (16/III 1813). Wreszcie w roku 1837 wprowadzono podatek od cukru, cła i podatki pośrednie od wprowadzenia towarów do bram miejskich (octroi).

Charakterystyczną cechą francuskiego systemu podatkowego jest oporne stanowisko całego społeczeństwa wobec podatku dochodowego, do czasu wojny, co jest wynikiem niechęci podatnika przeciw mieszanii się władz skarbowych do jego prywatnych stosunków. Tem się tłumaczy długa i ciernista droga różnych projektów podatku dochodowego, poczynając od roku 1848; dopiero olbrzymie ciężary narzucone przez wojnę stały się pobudką do szukania nowych źródeł dochodowych w postaci podatku dochodowego. Trafnie zrozumiał i ocenił przyczyny opornego stanowiska Francji przedwojennej wobec podatku dochodowego znany ekonomista René Stourm, gdy pisał: „Stan zwyczajów naszych i przyzwyczajzeń oraz naszego kierunku myśli zdaje się być niezgodnym z formalnościami, natręctwem i mieszaniami się do spraw osobistych, a formalności te wprowadza koniecznie podatki dochodowy... Niewątpliwie doskonały podatnik francuski płaci bez szemrania, z nadzwyczajną punktualnością sumy wyższe, niż w jakimkolwiek innym kraju. Ale ta cnota piękna i płodna mogłaby się łatwo przeistoczyć w opór nieprzezwyciężony, gdyby urzędnicy skarbu wtargnęli do domu podatnika, gdyby zwłaszcza pod pokrywką kontroli, czynniki i cyfry dochodów rocznych były ujawnione i podlegały ocenie współobywateli“.

Uchwalenie trzyletniej służby wojskowej i zbrojenia w roku 1913 wywołały potrzebę znalezienia nowych źródeł dochodów. Wówczas zwrócono się do myśli wprowadzenia podatku dochodowego, który po zasadniczych zmianach, wprowadzonych przez senatora Aimond i ministra Ribot. stał się prawem 15 lipca 1914 roku. Ustawa o podatku dochodowym z 15 lipca 1914 r. otrzymała moc obowiązującą, poczynając od 1 stycznia 1916 r. Przyczyna zwłoki (półtora roku) od wydania prawa do jego wprowadzenia, jest natury strategicznej i technicznej: wskutek wybuchu wojny, zajęcia przez wojska niemieckie północnej

Francji, wreszcie wskutek braku urzędników skarbowych, którzy zostali powołani do wojska, wykonanie prawa było utrudnione i uległo zwłoce. Ogólny podatek dochodowy (L'impôt global et progressif sur l'ensemble des revenus) jest ukoronowaniem nowego systemu skarbowego we Francji.

W Niemczech system podatkowy jest skomplikowany przez ustrój polityczny tego państwa. Rzesza Niemiecka czerpie główne wpływy z podatków konsumcyjnych, z ceł i z podatku spadkowego. Podatek dochodowy stanowił przed wojną podstawę finansów państw związkowych. Podatki przychodowe obracane są zwykle na potrzeby komunalne.

Myślą przewodnią reformy Miquela z dnia 24 czerwca 1891 i 14 lipca 1893 było oparcie finansów Prus na podatku dochodowym; wprowadzono podatek majątkowy jako uzupełniający. Gminy miały czerpać wpływy z podatków przychodowych, a tylko wyjątkowo pobierać dodatek do podatku dochodowego. Podczas wojny wprowadzono szereg nowych podatków dla Rzeszy, jak podatek od zysków wojennych, podwyższono bardzo znacznie podatki konsumcyjne. Niezależnie od tego stworzono szereg monopolów państwowych, z których najważniejszy dotyczy sprzedaży spirytusu (ustawa z dnia 26 lipca 1918 roku).

Zasadnicza reforma systemu podatkowego w Niemczech została przeprowadzona po wojnie, za czasów ministra Erzbergera w r. 1919—1920. Myślą przewodnią reformy jest scentralizowanie systemu podatkowego i zapewnienie Rzeszy najważniejszych podatków. Konstytucja z dn. 11 sierpnia 1919 r. przewiduje możliwość przejęcia przez Rzeszę podatków, przynależnych dawniej krajom. Nastąpił nowy podział praw skarbowych pomiędzy trzema wierzycielami podatkowymi w Niemczech, t. j. Rzeszę, kraje i gminy. Wszystkie wielkie podatki zagwarantowane są dla Rzeszy, kraje i gminy mają tylko udział w podatkach państwa, a oprócz tego pozostawiono do ich wyłącznej dyspozycji podatki przychodowe od gruntów i przedsiębiorstw.

Pomijając szereg podatków nadzwyczajnych, wprowadzonych przez Erzbergera (jak Reichsnotopfer, ausserordentliche Kriegsabgabe) najważniejszym zarządzeniem skarbowym w Niemczech powojennych jest reforma podatku dochodowego z dnia 29 marca 1920 roku, który został przekazany Rzeszy (Reichseinkommensteuer). O ile przedtem podatek dochodowy stanowił podwalinę finansową państw związkowych, o tyle potrzeba

czasu skłoniła Rzeszę przejąć to ważne źródło dochodów państwowych na swoją korzyść. W ten sposób przekreślony został dotychczasowy system podatkowy niemiecki, co stanowi zajmujący przejaw dążeń centralistycznych, nurtujących w Niemczech i zasługuje na szczególne uwzględnienie. Stopa, przy tarifie drabinkowej jest niezmiernie wysoka: zaczyna się od 10% i postępując w progresji, osiąga najwyższą granicę 60% po przekroczeniu pewnego maximum dochodów. Podatek dochodowy obciąża tylko osoby fizyczne. Dla osób prawnych wprowadzono osobny podatek od towarzystw (Körperschaftssteuer) znacznie łagodniejszy, którego stopa dochodzi do 20%, o ile dochód przewyższa 18% kapitału zakładowego (ustawa z dn. 30 marca 1920 r.). Pomijam szereg innych podatków w związku z reformą Erzbergera, jak od zysków z kapitałów, podatek obrotowy, reformę podatku spadkowego i wszystkich niemal podatków konsumcyjnych ¹⁾.

§ 56. Klasyfikacja podatków.

Klasyfikacja jest to podział rozpatrywanego materiału na podstawie wspólnych znamion, dzięki czemu ujęcie naukowe zagadnienia zostaje uproszczone. Chodzi przedewszystkiem o wynalezienie wspólnych cech pewnej grupy zjawisk, przez co zostaje ona odgraniczona od innej grupy pojęciowej. Im zjawisko jest bardziej złożone oraz im więcej odmian wykazuje, tem większe znaczenie posiada klasyfikacja i to nietylko w znaczeniu formalnem, lecz zarówno pod względem materialnym, gdyż tylko w ten sposób może być należycie zrozumiane i ocenione. Przy różnorodności podatków potrzeba ich systematycznego ujęcia staje się naglącą; jednocześnie klasyfikacja jest rzeczą trudną i wykazującą w literaturze dowolność i rozbieżność. Można ją przeprowadzić z różnych punktów widzenia.

I. Zależnie od sposobu uiszczenia, podatki dają się podzielić na naturalne i pieniężne. Ten podział posiada obecnie znaczenie przeważnie historyczne. Dziś, podatek wybierany w naturze może mieć niekiedy uzasadnienie w państwach o ze-

¹⁾ O tem pisałem obszerniej w *Ustroju skarbowym Rzpltej Polskiej* str. 80—85.

psutej walucie, tudzież przy bardzo wysokich daninach, których wpłacenie w pieniądzach mogłoby wywołać znaczne trudności. Regułą są podatki obliczane i uiszczane w pieniądzach, mianowicie w walucie, posiadającej kurs prawny w danem państwie.

II. Z punktu widzenia przeznaczenia, podatki dzielą się na zwyczajne i nadzwyczajne. Podatek ze swej natury jest dochodem publicznym powtarzającym się perjodycznie, który służy na pokrycie bieżących wydatków i w tem znaczeniu stanowi on podstawę wpływów zwyczajnych. W czasach atoli wielkich potrzeb państwowych, wywołanych głównie przez wojnę, państwa zwracają się do obywateli z żądaniem poniesienia jednorazowych znacznych ofiar pieniężnych. Klasycznym przykładem jest jednorazowa danina majątkowa, która poświęca część majątku obywateli najwyższej potrzebie państwa; jest ona ciężarem nałożonym na gospodarstwo społeczne, niezbędnym jednak wobec braku innego wyjścia. Tego rodzaju środki stosowane w związku z wojną nie mogą się powtarzać perjodycznie, gdyż zniszczyłyby majątek społeczny; są one ciężarami nadzwyczajnymi, służącemi do częściowego a zarazem szybkiego zlikwidowania skutków wojny w dziedzinie skarbowej.

III. Ze stanowiska techniczno-podatkowego można podzielić podatki na kwotowe i repartycyjne. W nowoczesnych stosunkach pierwsze stanowią regułę, aczkolwiek dla pewnych rodzajów danin publicznych ostatnia forma jest jeszcze stosowana. Przy podatkach kwotowych albo jednostkowych określa się stopę podatkową w stosunku proporcjonalnym lub progresywnym do przedmiotu. Rezultat finansowy tworzy się dopiero przy końcu operacji, jest sumą pobranego podatku z poszczególnych podatników. Przy podatkach repartycyjnych obiera się odwrotną drogą postępowania: z góry określa się kontyngent, to jest rezultat finansowy, a rozdział pomiędzy poszczególnych podatników dokonywany jest przez odnośne władze skarbowe, od góry do dołu. Stopa podatkowa okazuje się po skończonej operacji i zależy od kontyngentu oraz liczby podmiotów, pomiędzy które jest podzielony. Repartycja stosowana jest tylko przy takich podatkach, których wynik skarbowy nie ulega większym zmianom, np. dawne pogłówny, podatek gruntowy, niekiedy przemysłowy.

IV. Właściwa klasyfikacja podatków zostaje przeprowadzona zależnie od ich rodzaju. Najzwyklejszym jest podział na podatki bezpośrednie i pośrednie. Od właściwego uchwycenia tych

dwóch pojęć zależy rozwiązanie zagadnienia. Często daje się słyszeć zdanie, że cały spór jest więcej formalny niż istotny, że chodzi tylko o nazwę i do tego dość nieszczęśliwie wybraną. Problem sięga jednak głębiej: nie o nazwę idzie, lecz o samą istotę, do której nazwa jest przywiązana, nie o taki lub inny podział podatków w budżetach państwowych, lecz o podstawę do naukowego ich zbadania.

§ 57. Podatki bezpośrednie i pośrednie.

Podział na podatki bezpośrednie i pośrednie uświęcony jest tradycją i obowiązującym prawem. We wszystkich budżetach taka klasyfikacja istnieje. Nie chcąc wprowadzać zamętu do ustalonych pojęć, zatrzymuję ten podział. Trzeba się jednak zdecydować, co przez to rozumieć.

Istnieją cztery sposoby odróżnienia podatków bezpośrednich od pośrednich.

1) Interpretacja dosłowna uzależnia podział od sposobu wybrania podatku. Podatki, nie podlegające przerzuceniu są bezpośrednie, podatki podlegające przerzuceniu — pośrednie. Przy pierwszych podatnik jest zarazem płatnikiem, przy drugich — pomiędzy podatnika a skarb wchodzi osoba trzecia — pośrednik, który przerzuci podatek na właściwego podatnika. (Pogląd przeważnie niemiecki). 2) Interpretacja formalna uzależnia podział od sposobu nałożenia podatku: według stałych znamion nakładane są podatki bezpośrednie, według zjawisk zmiennych — podatki pośrednie. (Pogląd przeważnie francuski). 3) Interpretacja materialna uzależnia podział od treści podatków i sięga do czynności gospodarczych, z którymi podatek jest związany, a zatem w okresie powstawania majątku, w okresie obrotu i w okresie spożycia. 4) Interpretacja przenośna uzależnia podział od bezpośredniej albo pośredniej oceny możności płacenia (na podstawie dochodu, względnie wydatku) i sięga do źródła podatku.

1. Historycznie najdalej sięga podział na podatki bezpośrednie i pośrednie w znaczeniu dosłownym. Według Tacyta podatek od niewolników miał obciążać sprzedawcę, a faktycznie skutek przerzucenia spoczywał na kupującym i w tem znaczeniu był pośrednim. Tak samo rozumie podatek bezpośredni pośredni Bodinus. Z późniejszych ekonomistów dosłownie in-

terpretuje podatki bezpośrednio i pośrednio J. St. Mill ¹⁾. Ze współczesnych ekonomistów na zbliżonym stanowisku stoi Leroy-Beaulieu, uwzględniający zamiar ustawodawcy obciążania tej lub innej osoby. „Podatek jest bezpośredni, twierdzi francuski ekonomista ²⁾ gdy ustawodawca zamierza dotknąć nim istotnego podatnika bez pośrednictwa innych osób; usuwa zatem pośrednika i dąży do ustalenia ścisłej proporcji pomiędzy wysokością podatku a majątkiem i zdolnościami podatnika. Przy podatku pośrednim ustawodawca nie pragnie dotknąć bezpośrednio podatnika, lecz dąży do nałożenia nań podatku „par ricochet“ drogą przerzucenia; pomiędzy podatnikiem a skarbem wstawia pośrednika“. Opierając się na tej definicji, Leroy-Beaulieu zalicza do podatków bezpośrednich wszelkie podatki przychodowe, podatek dochodowy i spadkowy, podatek od darowizn, od koni, pojazdów, służby i t. d. Do pośrednich należą podatki konsumcyjne i cła. Zbliżoną klasyfikację przyjmuje A. Wagner ³⁾. Dla niemieckiego ekonomisty punktem wyjścia przy podziale jest również sposób wybrania: „Jeżeli nakaz płacenia podatku zwraca się do tej osoby, którą się pragnie rzeczywiście podatkiem obłożyć, to takie podatki są wybrane bezpośrednio, czyli są bezpośrednio. W tym wypadku płacący podatek jest zarazem właściwym podatnikiem. Jeżeli zaś podatki wybrane są od tych osób, które zgodnie z zamiarem władzy państwowej nie mają ich (podatków) ponosić, lecz mają takowe przerzucić na właściwych podatników, to wówczas podatki są wybrane pośrednio, czyli są podatkami pośrednimi“. Zgodnie z definicją, Wagner zalicza do bezpośrednich podatki zbytkowe, jak od koni, pojazdów, służby, psów i t. d. Oczywiście do tej samej kategorii zaliczone są podatki przychodowe, majątkowe i dochodowy. Do pośrednich—konsumcyjne, cła i monopole. Podatki od obrotu stanowią osobną kategorię „specjalnych podatków przychodowych“. Ten podział, aczkolwiek ma wszelkie pozory prostoty i przejrzystości, wszelako nie daje się utrzymać, bo proces przerzucenia jest nieuchwytny i nie dający się z góry przewidzieć, Zapewne ten brak miał Skarbek na uwadze, gdy pisał, że „taki podział nie jest dość ścisły i dokładny, aby mógł być do naukowego wykładu przyjęty“.

1) J. St. Mill. Principles II Chap. III § 1 str. 379.

2) Leroy-Beaulieu op. cit. t. 1 str. 273, 274.

3) A. Wagner. Finanzwissenschaft II 1880 str. 165 i 269.

Zwolennicy interpretacji dosłownej starają się ratować swój punkt widzenia, powołując się na zamiar ustawodawcy. Ale, jak praktyka wskazuje, faktyczne przerzucenie może być także niezamierzone, jako też zamierzone przerzucenie może nie nastąpić. Sam fakt przerzucenia albo nieprzerzucenia podatków jest podstawą zbyt kruchą, aby na niej budować klasyfikację. Najwięcej kłopotu sprawiają podatki od obrotu, swoją istotą tak odbiegające od podatków obciążających majątek względnie dochód, które atoli zgodnie z interpretacją dosłowną powinny być zaliczone do bezpośrednich, gdyż z reguły nie ulegają przerzuceniu.

2. Szukano więc innego kryterjum i starano się dopatrzeć podstawy w sposobie nałożenia podatku, według stałych znamion, względnie według zjawisk zmiennych. Ta interpretacja formalna jest przeważnie pochodzenia francuskiego. Bezpośredniemi są podatki nałożone na podstawie katastru względnie zeznania, pośredniemi—obliczone według zmiennych taryf. Tak ujmuje zagadnienie Garnier, zwolennik kierunku liberalizmu gospodarczego i pierwszy we Francji systematyk nauki skarbowości, a zwłaszcza podatku (1813—1881) ¹⁾. Jeszcze dobitniej popiera ten punkt widzenia Parieu w obszernem dziele o podatku, gdy twierdzi, że podatek jest bezpośrednim, skoro spoczywa na podatniku wskazanym wyraźnie w ustawie i wybierany jest perjodycznie i regularnie. Pośrednim natomiast jest wówczas, skoro nałożony jest raczej na pewną czynność, niż na człowieka z okazji faktu przy padkowego, występującego nieperjodycznie i nieregularnie, jak np. przy konsumcji, nabyciu i t. d. ²⁾. Do tego samego obozu zaliczają się we Francji: Courcelle Seneuil i Baudrillart.

Formalne rozróżnienie podatków bezpośrednich i pośrednich spotyka się u niektórych niemieckich pisarzy. Zdecydowanym jego zwolennikiem jest Fr. Neumann. „Bezpośredniemi, pisze ten autor, są podatki ustanowione na pod-

1) Joseph Cl. Garnier. *Traité des finances* 2-me édition. Paris 1862.

2) Marie de Parieu był wybitnym mężem stanu i uczonym z czasów Napoleona III. Zwolennik waluty złotej i głęboki znawca kwestji podatkowej. 1862 — 1865 napisał pięciotomowe dzieło p. t. „*Traité des impôts considérés sous le rapport historique, économique et politique en France et à l'étranger*“. 5 volumes. Paris 1862 — 65.

stawie trwałych zjawisk; pośredniemi są natomiast podatki ustanowione na zasadzie przemijających rzeczy, na podstawie pewnych czynności i zdarzeń¹⁾.

Ze współczesnych ekonomistów podziału formalnego trzyma się Walther Lotz, który w r. 1916 wydał obszerne dzieło o skarbowości. Rozróżnia podatki nałożone według stałych znamion (veranlagte Steuern) i podatki taryfowe (tarifizierte Steuern). Pierwsze oparte są na zewnętrznych znamionach majątkowych i nałożone są według stałych list i katastru. Przy podatkach taryfowych płaci się od pewnych czynności, do pierwszych należą podatki: dochodowy, majątkowy, przychodowy, od służby i innych wydatków zbytkownych. Do taryfowych należą podatki od obrotu, od spożycia, oraz cła. Powyższy system bez zmian zasadniczych przyjmuje też Karl v. Tyszka. Słabą stroną klasyfikacji na podatki katastralne i taryfowe upatruję w dwóch momentach. Powyższa klasyfikacja jest czysto formalna, t. j. na podstawie rozróżnienia pomiędzy katastrem a taryfą pragnie podzielić podatki na grupy. Wskutek tego dwie czynności tak różne pod względem gospodarczym, jak obrót i spożycie zostają podciągnięte pod jedną wspólną kategorję.

3. Właściwszym jest podział sięgający do treści, a mianowicie do czynności gospodarczych, z którymi podatek jest związany. Źródłem jest majątek względnie wzrost wartości majątku. Podatek może być związany z tem źródłem w okresie powstawania majątku, lub podczas obrotu i spożycia. Na tej zasadzie oparł był klasyfikację Skarbek, według którego zasoby mogą być opodatkowane w okresie ich powstawania, albo w okresie ich zużywania. Nasz uczoney przedstawia własną klasyfikację w sposób następujący: „Każdy podatek pochodzi z wartości w produktach zawartej; cała różnica między podatkami zależy na tem, w jakiej chwili tę wartość trafiają, to jest, czy wtedy, gdy jest w rękach producenta, czy też, gdy już do konsumenta przechodzi“. Powyższemu podziałowi nicby zarzucić nie można, gdyby nie to, iż pominięty jest ważny okres przejawiania się źródła podatkowego, mianowicie w czasie obrotu. Ten brak uzupełnia Skarbek w dalszym ciągu swego wykładu, gdy mówi o dochodach państwowych, które się różnią

1) Neumann. Die Steuer und das öffentliche Interesse str. 446.

między sobą, zależnie od tego „kiedy wartość dotyczą, czy przy samem wydaniu, czy przy zużyciu, czy też przy jej obiegu“¹⁾.

Z niemieckich ekonomistów klasyfikację podatków według treści wprowadza Eheberg²⁾. Nadmienić wypada, że w zbliżonym porządku podają różne rodzaje podatków prof. Głębiński i Radziszewski. Podobny też schemat podaje włoski ekonomista Nitti³⁾. Do grupy podatków bezpośrednich zalicza rzeczowe i osobiste, do pośrednich—podatki od spożycia i cła, oddzielną kategorię stanowią podatki od obrotu. Jest to raczej uszeregowanie niż klasyfikacja.

4. Uzasadnieniem uszeregowania podatków według treści jest przenośna interpretacja, opierająca się na bezpośredniej albo na pośredniej ocenie możliwości płacenia, która sięga do najgłębszego źródła podatku, t. j. do dochodu. Zależnie od tego, czy dochód uchwycony jest podatkiem bezpośrednio czy też pośrednio, przeprowadza podział na podatki bezpośrednie, względnie pośrednie.

Dochód jest źródłem podatkowym, lecz nie zawsze jest przedmiotem podatku. Ze względów technicznych mogą nim być rzeczy lub działania, które pozwalają z większą lub mniejszą dokładnością sądzić o dochodzie gospodarczym. Im bliższy jest stosunek pomiędzy przedmiotem podatkowym a źródłem, tem bardziej podatek jest bezpośredni; im jest dalszy i mniej uchwytny, tem bardziej podatek jest pośredni. Na dwóch przeciwległych krańcach stoją w tem znaczeniu podatek osobisto-dochodowy z jednej, podatki konsumcyjne od przedmiotów pierwszej potrzeby—z drugiej strony. Dobrze skonstruowany podatek dochodowy ma za przedmiot dochód globalny, który stanowi jednocześnie źródło podatku, pozwalające z całą precyzją sądzić o zdolności podatkowej podmiotu. Przy podatkach konsumcyjnych wydatek stanowi bardzo niedokładne a zarazem rozciągle kryterjum dla oceny zdolności podatkowej; jeśli chodzi o przedmioty zbytkowej konsumpcji kryterjum jest dokładniejsze, przy artykułach pierwszej potrzeby to domniemanie zawodzi całkowicie.

1) Skarbek, op. cit. str. 45.

2) Karl Theodor von Eheberg. Finanzwissenschaft 1915 str. 214.

3) Francesco Nitti: Osnownyja naczala finansowej nauki (tłom. rosyjskie. Moskwa 1904 str. 257).

Obok dochodu globalnego istnieje jeszcze inne pojęcie, a mianowicie przychód, stanowiący wzrost wartości ze ściśle określonego źródła. Przychód jest mniej dokładnym wykładnikiem zdolności podatkowej, aczkolwiek ten związek jest jeszcze dość bliski; podatki przychodowe stanowią drugą ważną grupę podatków bezpośrednich.

W najbardziej kłopotliwym położeniu stawiają systematyka podatkowego podatki od obrotu, gdy chodzi o zaliczenie ich do jednej z dwóch grup. Czy one pozwalają wnioskować bezpośrednio, czy też pośrednio o sile podatkowej? Cała trudność polega na tem, że obrót i wymiana nie stoją w tak bliskim związku z powstaniem dochodu jak produkcja. Kupno-sprzedaż zależnie od konjunktury może raz wzbogacić sprzedającego, raz kupującego. Niemożliwością jest z punktu widzenia stosunku do zdolności podatkowej określić podatki od obrotu nazwą bezpośrednich lub też pośrednich; stanowią one oddzielną grupę „podatków od obrotu“ według terminologii Steina. W tej grupie rozpatrywać będziemy opłaty skarbowe, bo wiążą się one z podatkami od obrotu pod względem formalnym, zważywszy na ten sam sposób wybrania za pomocą stempla

Na podstawie uwag ogólnych o podziale podatków daje się przeprowadzić ich uszeregowanie, stosowane w następnej, szczegółowej części:

Pierwszą grupę stanowią podatki bezpośrednie, występujące w paru odmianach.

1) Podatki przychodowe albo rzeczowe, stawiamy na pierwszym miejscu, zważywszy na ich tradycję skarbową i znaczenie w systemie. Rozwinięty system podatków przychodowych obejmuje zazwyczaj pięć rodzajów: a) podatek gruntowy; b) budynkowy; c) przemysłowy albo od przedsiębiorstw; d) od przychodu z kapitału; e) od przychodu z pracy, albo zarobkowy.

2) Podatki ogólnodochodowe, albo osobiste. Najpierwotniejszą formą więcej z nazwy niż z treści jest pogłównne, które przekształca się w podatek klasowy, ten ostatni wreszcie w dochodowy globalny, lub osobisto-dochodowy. Uzupełnieniem jego jest podatek majątkowy.

3) Podatki nadzwyczajne, czyli niestałe, powtarzające się nieperjodycznie lub też zgola jednorazowo, zbliżone są jednak istotą do podatku dochodowego. Należą do tej kategorii „jednorazowa danina majątkowa”, najbardziej charakterystyczny

podatek nadzwyczajny, jak świadczy o tem sama nazwa, tudzież podatek od zysków wojennych, którego celem jest obciążanie zysku z konjunktury.

Druga grupa obejmuje podatki od obrotu, zwane też niedochodowemi; są nakładane z racji przeniesienia majątku, lub też zmian w stanie posiadania. Należą do tej grupy 1) podatki od obrotu w ścisłym znaczeniu, które obciążają: a) obrót odpłatny (nieruchomości i ruchomości) b) obrót nieodpłatny (spadki i darowizny); 2) podatki od przyrostu majątkowego, posiadające zwykle charakter nieperjodyczny i okolicznościowy. Do tej kategorii należy podatek od przyrostu wartości (Wertzuwachssteuer), od wygranych loteryjnych i od totalizatora.

Oplaty skarbowe, będące wynikiem pewnych czynności i usług władz, posiadają wiele podobieństwa pod względem formalnym z podatkami od obrotu. Dzielą się na opłaty sądowe, administracyjne, opłaty za korzystanie z zakładów i urzędzeń publicznych i t. d.

Trzecią grupę stanowią podatki pośrednie albo konsumcyjne, których podział daje się przeprowadzić z różnych punktów widzenia. Zależnie od przedmiotu, rozróżniamy podatki od konsumpcji niezbędnej i zbędnej, zależnie od formy wybrania — akcyzę i monopol. Osobną wreszcie kategorię w grupie podatków pośrednich stanowią cła.

Spis rzeczy

Od autora	<i>str.</i> 3
---------------------	------------------

Wstęp.

§ 1. Założenia skarbowości w dobie powojennej	5
§ 2. Pojęcie nauki skarbowości	15
§ 3. Podmiot nauki skarbowości	19

CZĘŚĆ I.

Pojęcia zasadnicze.

4. Gospodarstwo publiczne i prywatne. (Podobieństwa i różnice)	27
§ 5. Nauka skarbowości w rzędzie innych nauk społecznych	36
§ 6. Kilka uwag o metodzie	42

CZĘŚĆ II.

Historja doktryn skarbowych.

ROZDZIAŁ I.

Doktryny skarbowe na Zachodzie.

§ 7. Początki myśli skarbowej. (Pisarze polityczni 16. i 17. w.)	45
§ 8. Kameralizm. (Prywatno-gospodarczy pogląd na gospodarkę państwową)	58
§ 9. Fizjokraci. (Teorja podatku jedynego)	63

II

	<i>str.</i>
§ 10. Adam Smith i jego szkoła. (Zwłaszcza teoria nieproduktywnej działalności państwa)	64
§ 11. Nowsze doktryny skarbowe. (Zwłaszcza teoria państwowo-wytwórcza i socjalno-polityczna).	72

ROZDZIAŁ II.

Doktryny skarbowe w Polsce.

§ 12. Rzeczpospolita szlachecka. (Wiek 16. i 17.)	78
§ 13. Okres odrodzenia w upadku. (Druga połowa 18. wieku)	98
§ 14. Czynsze nowsze. (Wiek 19.)	108

CZĘŚĆ III.

Nauka o wydatkach.

ROZDZIAŁ I.

Uwagi ogólne.

15. Pojęcie wydatków publicznych	118
§ 16. Wzrost wydatków	119
§ 17. Klasyfikacja wydatków	121

ROZDZIAŁ II.

Szczegółowy obraz wydatków.

§ 18. Najwyższa władza centralna	127
§ 19. Praworządność i policja	128
§ 20. Wydatki na obronę zewnętrzną	129
§ 21. Wydatki administracyjne i gospodarczo-kulturalne	131

CZĘŚĆ IV.

Nauka o dochodach.

§ 22. Klasyfikacja dochodów państwowych	136
---	-----

DZIAŁ I.

Dochody prywatno-gospodarcze.

§ 23. Źródła dochodów prywatno-gospodarczych	138
--	-----

III

ROZDZIAŁ I.

Domeny.

§ 24. Skarbowe dobra ziemskie i lasy	<i>str.</i> 139
--	--------------------

ROZDZIAŁ II.

Przedsiębiorstwa przemysłowe.

§ 25. Górnictwo i przemysł	142
--------------------------------------	-----

ROZDZIAŁ III.

Środki komunikacyjne.

§ 26. Uwagi ogólne	144
§ 27. Historia polityki kolejowej w ważniejszych państwach . . .	145
§ 28. Koleje prywatne czy państwowe	149
§ 29. Taryfy przewozowe i koszty eksploatacji	152
§ 30. Poczta i telegraf	154

ROZDZIAŁ IV.

Banki biletowe.

§ 31. Uwagi ogólne	156
§ 32. Organizacja banków emisyjnych w ważniejszych państwach	159

ROZDZIAŁ V.

Krytyczna ocena przedsiębiorczości publicznej.

§ 33. Zagadnienie etatyzmu	169
--------------------------------------	-----

DZIAŁ II.

Nauka ogólna o podatkach.

(Teoria podatku).

ROZDZIAŁ I.

Pojęcia zasadnicze.

§ 34. Teoria reproduktywności podatków	175
§ 35. Tendencje rozwojowe podatku	180
§ 36. Pojęcia zasadnicze i terminologia	190
§ 37. Istota i cele podatku	192

IV

ROZDZIAŁ II.

Naczelne zasady podatkowe.

§ 38. Uwagi ogólne	<i>str.</i> 197
------------------------------	--------------------

I.

§ 39. Podatek, jako zjawisko skarbowe. (Zasada skarbowa) . . .	199
--	-----

II.

Podatek, jako zjawisko gospodarcze. (Zasada społeczno-gospodarcza).

§ 40. A) Źródło podatkowe	200
B) Nauka o przerzuceniu podatków.	
§ 41. Zagadnienie	203
§ 42. Poglądy w literaturze	205
§ 43. Wnioski w sprawie przerzucenia podatków	214

III.

Podatek, jako zjawisko socjalno-etyczne. (Zasada sprawiedliwości).

§ 44. Uwagi ogólne	216
------------------------------	-----

A) Powszechność.

§ 45. Zagadnienie	218
§ 46. Urzeczywistnienie zasady powszechności	219
§ 47. Zagadnienie podwójnego opodatkowania	221

B) Równomierność.

§ 48. Teoria ekwiwalentu i możliwości płacenia	224
§ 49. Proporcja czy progresja w opodatkowaniu	233
§ 50. Minimum egzystencji	238
§ 51. Dochód fundowany i niefundowany	241

IV.

Podatek, jako zjawisko formalno-prawne.

§ 52. Zasada sprawiedliwości formalnej	243
--	-----

R O Z D Z I A Ł III.

Rodzaje podatków.

	<i>str.</i>
§ 53. Zagadnienie podatku jedyne	245
§ 54. System podatkowy	249
§ 55. Najtypowsze systemy podatkowe	252
§ 56. Klasyfikacja podatków	257
§ 57. Podatki bezpośrednie i pośrednie	259



