PROF. Dr STANISŁAW GŁĄBIŃSKI.

NAUKA SKARBOWOŚCI

z dodatkiem o skarbowości Austryi i Galicyi

WYDANIE TRZECIE PRZEROBIONE.

LWÓW
Z DRUKARNI „SŁOWA POLSKIEGO“ WE LWOWIE, POD ZARZ. JÓZEFA ZIEMBIŃSKIEGO
1911.
Skład główny w księgarni Gubrynowicza i Syna
we Lwowie

WSTĘP.

1. POJĘCIE NAUKI SKARBOWOŚCI.

Nauka skarbowości (finansów, skarbowa) jest nauką o gospodarstwie państwa łącznie z gospodarstwem innych ciał publicznych. Zadaniem nauki skarbowości jest umiejętne zbadanie skarbowości państw nowożytnych na tle jej rozwoju historycznego i wskazanie zasad skarbowości, zgodnych z naturą i potrzebami państwa, oraz wymogami etyki i gospodarstwa społecznego.

Skarbowość obejmuje gospodarstwo państwa wraz z gospodarstwem związków państwowych (państw związkowych, unij realnych), tudzież ciał samorządnych (krajów, powiatów, gmin), wszystkie te bowiem gospodarstwa tworzą jedną całość, wzajemnie się w swej działalności uzupełniają, popierają i wyręczają.

Celem skarbowości jest zaspokojenie potrzeb publicznych. Państwo, niemniej związki państwowe i ciała autonomiczne, potrzebują dla wypełnienia swoich zadań stałych organów, zakładów, sił osobistych i środków materyalnych. W panującym dzisiaj systemie gospodarstwa pieniężnego mogą być potrzeby publiczne najłatwiej za pomocą własnego gospodarstwa zaspokojone jeżeli gospodarstwo to rozporządza odpowiednimi dochodami w pieniądzach. Tylko niektóre potrzeby publiczne zaspokoić można wprost usługami osobistemi społeczeństwa n. p. służbę wojskową.

W ten sposób potrzeby publiczne państwa znajdują swój wyraz w gospodarstwie skarbowem, stają się zarazem potrzebami skarbowemi, wyrażonemi w pieniądzach, jakich skarbowość na cele publiczne dostarczyć musi. Skarbowość zatem, jak każde gospodarstwo, ma swe potrzeby skarbowe, płynące z po-

trzeb publicznych państwa i musi mieć swe dochody, gwoli ich zaspokojenia i zabezpieczenia.

Potrzeby skarbowe są przyczyną i pobudką wszelkich urządzeń skarbowych. Jak bez potrzeb indywidualnych nie ma gospodarstwa jednostki, tak bez potrzeb skarbowych, a względnie publicznych nie byłoby skarbowości. Skarbowość nie jest sama dla siebie celem, lecz jest środkiem dla działalności państwa. Potrzeby skarbowe są zarazem miarą gospodarstwa skarbowego, skarbowość bowiem stara się w gromadzeniu dochodów wedle możności sprostać potrzebom publicznym. Im większe i liczniejsze potrzeby skarbowe, tem bardziej natężoną musi być działalność dla zwiększenia dochodów skarbowych.

Stąd wynika, że między działalnością państwa na polu skarbowości, a działalnością jego na polu administracyi publicznej, n. p. bezpieczeństwa publicznego, obrony kraju, wymiaru sprawiedliwości, stosunków zdrowotnych, popierania oświaty lub dobrobytu, zachodzi ścisła łączność, ale zarazem istotna różnica: Skarbowość nie jest celem państwa, lecz środkiem dla wypełnienia zadań publicznych, natomiast administracya publiczna jest celem istnienia państwa i działalności państwowej. Z rozwojem zadań publicznych państwa mnożą się potrzeby skarbowe w nieskończoność, gdy rozwój skarbowości pod względem dochodów znajduje naturalną tamę i granicę w sile ekonomicznej społeczeństwa, a w szczególności w dochodzie społecznym.

Wskutek ścisłej łączności i zależności wzajemnej potrzeb i dochodów skarbowych w skarbowości, tudzież wskutek ograniczonej możności zwiększania dochodów skarbowych, nie może nauka skarbowości zajmować się wyłącznie tylko dochodami skarbowymi, lecz musi uwzględnić także potrzeby publiczne (zarazem skarbowe), ich wysokość i znaczenie dla społeczeństwa i państwa.

Nie jest jednak rzeczą nauki skarbowej zajmować się szczegółowo całą administracyą publiczną, gdyż zadania i potrzeby państwa nie powinny być traktowane i oceniane jednostronnie tylko ze stanowiska skarbowego. Nieraz potrzeby publiczne są tak doniosłe lub tak nagłe, że muszą być zaspokojone nawet w braku dochodów skarbowych, bądź za pomocą kredytu, bądź z majątku państwa, bądź też przez uszczuplenie wydatków na inne zadania publiczne.

W systemie nauk jest nauka skarbowości dyscypliną odrębną, stojącą na pograniczu nauki administracyi publicznej i ekonomiki społecznej, związaną ściśle z temi naukami [1].

Podmiotem skarbowości jest państwo, którego potrzeby i natura zakreślają jej granice i zasadnicze kierunki, wytknięte prawno-państwowemi podstawami państwa nowożytnego. Stąd wysnuwają niektórzy pisarze wniosek, że nauka skarbowości jest nauką państwową, częścią nauki administracyi publicznej. Zasady skarbowe, t. j. naczelne prawidła gromadzenia i szafunku dochodów skarbowych, byłyby w takim razie wyłącznie zasadami prawno-państwowemi.

Przeciw takiemu jednostronnemu pojmowaniu nauki skarbowości przemawia jednak okoliczność, że skarbowość publiczna opiera się na gospodarstwie społecznem, że w swej treści i rozmiarach zależną jest od treści tegoż gospodarstwa i od wysokości dochodu społecznego. Okoliczność ta sprawia, że ekonomiści uważają naukę skarbowości przeważnie za naukę ekonomiczną, za część ekonomiki społecznej. W każdym razie więc zasady skarbowości muszą być zgodne z zasadniczemi podstawami i wymogami danego ustroju gospodarstwa społecznego.

Z uwag powyższych wynika, że nauka skarbowości, mająca odrębny przedmiot i zakres swoich badań, nie jest wprawdzie ani częścią nauki administracyi, ani częścią ekonomiki społecznej, że jednakowoż w zasadach swoich nie może się wyzwolić od wpływu zasad prawno-państwowych i ekonomiczno-społecznych, lecz na tych zasadach oprzeć się musi.

2. GOSPODARSTWO PAŃSTWA A GOSPODARSTWO INNYCH CIAŁ PUBLICZNYCH.

Gospodarstwo skarbowe, jako całość, obejmuje skarbowość wszystkich ciał publicznych. W każdem państwie stanowi obowiązujące prawo polityczne o tem, w jaki sposób zadania publiczne rozdzielone są między państwo, a związki państwowe i ciała samorządne, i na jakich podstawach opiera się skarbowość związkowa i samorządna.

---

[1] Ob. o tem bliżej mój „Wykład nauki skarbowej“ wydanie 2-gie str. 72–6.

Podstawą ustroju politycznego jest w pierwszym rzędzie historyczny rozwój państwa i jego części składowych. Dzieje poszczególnych ludów i krajów uczą, kiedy i w jaki sposób powstały rozmaite ciała publiczne w państwie lub zachowały się obok państwa, dlaczego zachowały lub nabyły cząstkę władzy rządowej, skąd powstała w Europie wielka rozmaitość w układzie państw i ciał samorządnych. Niektóre państwa dzisiejsze są zjednoczeniem kilku lub kilkunastu dawniej samoistnych krajów i narodów, a ich ciała samorządne, n. p. kraje koronne w Austryi, departamenty we Francyi, prowincye we Włoszech, Belgii, Holandyi, Niemczech, są rozbitkami innych organizmów państwowych i zachowały w części swą odrębność plemienną, językową, obyczajową i ekonomiczną; gminy były zawiązkiem państwa terytoryalnego; nakoniec w obrębie państw istniejących wytworzyły się pewne związki dla celów administracyjnych, n. p. gminy parafialne w Anglii, związki gmin dla szczególnych celów (drogowych, szkolnych, dobroczynnych) w Anglii, Austryi i Niemczech, ziemstwa (gubernialne i powiatowe w Rosyi), powiaty w Galicyi, Czechach, Styryi, i uzyskały samoistny zakres działania.

Stosunek państwa do innych ciał publicznych pod względem skarbowym może być w ogólności t r o j a k i:

a) Państwo może pokrywać w s z y s t k i e w y d a t k i ciał publicznych z własnych swoich dochodów. W tym wypadku gospodarstwo skarbowe takich ciał nie jest samoistnem, lecz opiera się wyłącznie na skarbowości państwowej. Przed powstaniem dzisiejszego państwa niemieckiego otrzymywał z w i ą z e k n i e m i e c k i dochody na pokrycie wydatków związku z d a t k ó w m a t r y k u l a r n y c h poszczególnych państw, oznaczonych wedle liczby ich ludności, zestawionej w urzędowym spisie (matrykule). Przy założeniu państwa niemieckiego zachowano na razie owe datki matrykularne i utrzymano je dotychczas, jako uzupełniające źródło dochodów rzeszy niemieckiej. Wydatki w s p ó l n e monarchii austryacko-węgierskiej (na sprawy zagraniczne, wojenne i zarząd wspólnego skarbu) mają pokrycie, pomijając drobne wpływy z wspólnych funduszów i urządzeń, niemal wyłącznie w dochodzie z c e ł pobieranym samoistnie przez administracyę obu państw z osobna, tudzież z datków obu państw, Austryi i Węgier, wedle stosunku co dziesięć lat oznaczanego.

b) Powtóre mogą inne ciała publiczne mieć własne odrębne przychody, ale państwo przyczynia się do ich utrzymania z dochodów swoich. To posiłkowanie skarbowości innych ciał publicznych przez państwo może się stosować do ogólnych lub pewnych szczegółowych potrzeb skarbowych owych ciał, albo też oznaczone jest z góry w pewnej sumie lub w pewnym stosunku do spodziewanych dochodów państwa. Mianowicie państwo związkowe niemieckie otrzymuje ów zasiłek w formie datków matrykularnych na uzupełnienie swoich ogólnych wydatków, a podobne posiłkowanie związku za pomocą „pieniężnych kontyngentów kantonów“ przewiduje w zasadzie także konstytucya związku szwajcarskiego z r. 1874. Ciała samorządne wspiera państwo materyalnie bądź za pomocą subwencyj na zaspokojenie pewnych potrzeb, n. p. szkolnych, komunikacyjnych, dobroczynności publicznej, bądź dotacyj w pewnych stałych lub doraźnych kwotach, bądź też przez oddanie im oznaczonej części albo pewnej zwyżki swoich dochodów z pewnych podatków, lub innych źródeł. Zresztą także ciała samorządne wspierają się w analogiczny sposób wzajemnie, a niekiedy też posiłkują państwo w wydatkach na lokalne zadania publiczne n. p. na budowę kolei żelaznej, na utrzymanie szkoły w pewnej miejscowości i t. p.

c) Nakoniec mogą ciała publiczne pod względem skarbowym mieć zupełną samodzielność i pokrywać swe wydatki wyłącznie własnymi dochodami skarbowymi. Mianowicie może państwo odstąpić pewne źródła dochodów publicznych do rozporządzenia państwu związkowemu lub ciałom samorządnym i stworzyć w ten sposób dla nich samodzielną skarbowość. Taka autonomia podatkowa odpowiada najlepiej zasadzie podziału pracy w życiu publicznem i jest niezbędną dla swobodnego rozwoju działalności publicznej. Zależność pod względem skarbowym bowiem jest zarazem zależnością pod względem politycznym.

W każdym razie gospodarstwo skarbowe wszystkich ciał publicznych powinno tworzyć pewną systematyczną całość nawet tam, gdzie istnieje podział co do źródeł dochodów skarbowych. W szczególności winno państwo czuwać nad tem, aby gospodarstwo ciał samorządnych zostawało w harmonii z nowożytnemi zasadami skarbowemi i nie nadwerężało jednostronnie siły ekonomicznej i podatkowej pewnych tylko warstw ludności.

3. GOSPODARSTWO SKARBOWE A SPOŁECZNE.

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

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

1) Powstanie, stan i rozwój gospodarstwa skarbowego, zależą od istnienia, stanu i rozwoju gospodarstwa społecznego. Gospodarstwo społeczne w dzisiejszem znaczeniu wytwarza się dopiero tam, gdzie istnieje pewien szczep czy naród, osiadły na pewnym obszarze ziemi i politycznie zorganizowany, gdzie wolność osobista i własność prywatna jest uznaną, a społeczny podział pracy objawia się na polu gospodarczem w systemie gospodarstwa obrotowego. Ludy stale nie osiadłe, plemiona koczujące, nie mniej też ludy rolnicze, żyjące w stanie odosobnienia gospodarczego, nie tworzą jeszcze społeczności ekonomicznej. Odwrotnie także ludy osiadłe, ale nie uznające prywatnej własności, lub żyjące niemal wyłącznie ze wspólnych dóbr, nie mają gospodarstwa społecznego w postaci dzisiejszej; u tych ludów bowiem nie ma istotnej różnicy między gospodarstwem zbiorowem a indywidualnem. Dopiero wówczas, gdy powstanie w systemie gospodarstwa obrotowego gospodarstwo społeczne, może być mowa o odrębnem gospodarstwie skarbowem.

Stan każdoczesny gospodarstwa społecznego wpływa sta-

nowczo na stan gospodarstwa skarbowego. W czasach wyłącznego panowania lub przewagi gospodarstwa naturalnego, nie ma ani podział pracy społeczny, ani takiż podział pracy w skarbowości dostatecznych warunków rozwoju. Gospodarstwo skarbowe przybiera cechę gospodarstwa prywatnego panującego, świadczenia publiczne nie są rozwinięte i polegają na dostarczaniu państwu bezpłatnie potrzebnych mu wytworów i usług osobistych. Dopiero ze stopniowem przeobrażeniem gospodarstwa naturalnego w gospodarstwo pieniężne, a na koniec kredytowe, przeobraża się także gospodarstwo skarbowe, zdobywa sobie coraz większą samodzielność i opiera się nakoniec z jednej strony na publicznych przychodach pieniężnych, czerpanych z gospodarstwa społecznego, z drugiej strony zaś na siłach osobistych i usługach zawodowych, przez państwo wynagradzanych. Nawet formalne urządzenie gospodarstwa skarbowego, rachunkowość, kasowość, układanie z góry na pewien okres czasu planów skarbowych, zwanych „budżetami", łączy się ściśle z powstaniem i rozwojem systemu pieniężnego; temu systemowi nakoniec zawdzięczyć należy nowożytną organizacyę i formy długów skarbowych, które w skarbowości dzisiejszej pierwszorzędną mają doniosłość.

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

2) Dochód społeczny jest źródłem przychodów skarbowych. Coroczny przychód płynący z trwałej produkcyi społecznej jest nieustającem źródłem, z którego sączą się także przychody skarbowe. Dzisiejsze państwa nie mogą stale liczyć na dochód z zaborów lub wyzysku obcych krajów i ludów, lecz opierają swój byt na kapitałach i pracy własnego społeczeństwa. Źródłem bezpośredniem przychodów skarbowych jest częścią własny majątek państwa, w przeważnej zaś części przychody

publiczne, i to w pierwszym rzędzie przymusowe świadczenia ogółu na utrzymanie państwa, zwane „podatkami“. W interesie utrzymania własnego bytu i rozwoju nie może państwo naruszać ani nadwerężać tych źródeł swego dochodu, a zatem ani majątków własnych, ani kapitałów prywatnych, słowem poprzestać powinno na pewnym udziale w ogólnym dochodzie społecznym. Wysokość tego udziału nie może być z góry oznaczoną bo potrzeby skarbowe są zmienne i wielorakie; ale w każdym razie publiczne przychody skarbowe zależą od wysokości dochodu społecznego, a nawet zastosować się muszą do jakości i rodzajów jego składników. Stądto dla rozmaitych gałęzi produkcyi rozmaite istnieją rodzaje podatków; niekiedy zaś zmiana w samej technice produkcyi wywołuje zmianę w systemie opodatkowania.

3) Gospodarstwo skarbowe wywiera wzajemnie doniosły wpływ na gospodarstwo społeczne. Wpływ ten wywiera gospodarstwo skarbowe częścią swymi olbrzymimi rozmiarami, własnym swym ciężarem, częścią zaś odrębnemi swemi właściwościami, mianowicie sposobem gromadzenia i użycia swych przychodów. Rozmiarami swymi sięga państwo częstokroć poza obręb danego społeczeństwa i gospodarstwa społecznego; już jako posiadacz olbrzymiego majątku, mianowicie dóbr ziemskich, lasów, kopalń, niesłychanie doniosłych zakładów transportowych i korespondencyjnych, nadto jako wielki przedsiębiorca, używający na spełnienie swych zadań mnóstwa płatnych usług zawisłych, ma państwo niezmiernie ważny udział w produkcyi społecznej wytworów i usług, w rozdziale społecznego dochodu i w regulacyi płacy. Ważniejszym jeszcze i bardziej rozległym jest ten wpływ gospodarstwa skarbowego z powodu odrębnych jego właściwości, a mianowicie z powodu gromadzenia większej części przychodów w drodze przymusowej bezpośrednio lub pośrednio z dochodów indywidualnych i używania onych na cele publiczne. Wysokość i rodzaje podatków krajowych i ceł wpływają stanowczo na produkcyę, obieg towarów i konsumcyę, na ceny towarów, na procent, czynsze i płacę, wogóle na stan i rozdział dochodu społecznego[1]. Wydatki państwa są znowu źródłem dochodów dla urzędników i wytwórców, są dalej nie-

[1] Wedle nowszych badań organizacya skarbowa w Rosyi, mianowicie prawna odpowiedzialność gromady, jako jednostki administracyjnej i po-

zbędnym warunkiem utrzymania zakładów i organów państwowych, będących rękojmią i ochroną prawidłowego rozwoju gospodarstwa społecznego. Nakoniec nawet długi skarbowe państw nowożytnych są z jednej strony przyczyną ciągłej, międzynarodowej dyslokacyi kapitałów pieniężnych, wielce doniosłym czynnikiem bilansu płatniczego krajów i dogodnym środkiem kapitalizacyi, z drugiej strony zaś źródłem trwałych i bardzo znacznych dochodów dla wierzycieli państwa i ich następców.

4. GOSPODARSTWO SKARBOWE A PRYWATNE.

Gospodarstwo skarbowe, jako gospodarstwo indywidualne państwa i innych związków publicznych, istnieje obok innych gospodarstw indywidualnych, wchodzi z niemi w stosunki ekonomiczne na podstawach wolnej konkurencyi, gromadzi w analogiczny sposób swoje przychody zarobkowe, korzysta z kredytu chwilowego i trwałego, stosuje zasadę gospodarności w zbieraniu przychodów i w szafowaniu niemi, ma zatem wiele cech wspólnych z gospodarstwami prywatnemi. Jednakowoż różni się ono od gospodarstwa prywatnego stanowczo tem, że p o d m i o t skarbowości, państwo i inne ciała publiczne, ma inną i s t o t ę i i n n e c e l e, które wytwarzają inne właściwości gospodarstwa skarbowego w całym jego ustroju, inne środki działania, inne zasady gospodarcze. Państwo bowiem jest osobą fikcyjną, ma samodzielny byt prawny, ale nie ma bytu ekonomicznego odrębnego od społeczeństwa, jeno przedstawia organiczną i wieczystą jedność ludu osiadłego na pewnym obszarze ziemi. Zasadniczą ideą państwa jest popieranie i urzeczywistnienie postępu ludzkiego,

---

datkowej, za wypłatę podatków przez swych członków, przyczyniła się wespół z instytucyą państwowej pańszczyzny, do wytworzenia z dawniejszych własności rodowej i osobistej n o w e j f o r m y w ł a s n o ś c i w gminach rosyjskich, znanego komunistycznego m i r u, uważanego dotychczas przez ekonomistów i socyologów (n. p. Laveleya) za pierwotną formę wszelkiej własności. Por. o tem B o h d a n K u t y ł o w k i, „Włościańska własność ziemska w Rosyi właściwej“ w „Ekonomiście“, 1893, XVI., str. 248 sq. Podobnie serbska z a d r u g a jako wspólność domowa kilku rodzin wytworzyła się prawdopodobnie skutkiem bizantyńskiego i tureckiego systemu podatkowego (podymnego). Ob. P e i s k e r „Die serbische Zadruga“ w Zeitschr. für Social und Wirtschaftgeschichte 1899 str. 211 sq.

a zadanie to usiłuje każde państwo z właściwego sobie stanowiska i w właściwy sobie sposób wypełnić. Posłannictwem swem ogarnia państwo całe społeczeństwo; ono nie istnieje dla siebie, ani dla jakiejś abstrakcyjnej idei, ale dla społeczeństwa, jako konieczny warunek społecznego życia i rozwoju. Ztąd płyną następujące właściwości gospodarstwa skarbowego:

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

Państwo posiada wprawdzie majątek własny i czerpie zeń przychody na wzór gospodarstwa prywatnego, ale całe społeczeństwo winno mu dostarczyć funduszów, jakich mu nie dostaje na wypełnienie zadań publicznych, skoro państwo istnieje i działa dla społeczeństwa. Dlatego wolno państwu powołać wszystkich swoich obywateli i mieszkańców do p r z y m u s o w y c h świadczeń na swe utrzymanie, w naturze lub w pieniądzach, bądź w formie p o d a t k ó w niezależnych od bezpośrednich wzajemnych usług państwa, bądź w formie o p ł a t za usługi publiczne. Państwo więc może swoje przychody gromadzić także niezawiśle od panującego systemu wymiennego i wolnej konkurencyi, bez produkcyi własnej, osobistej.

2) Państwo z natury swej jest wieczyste, nieśmiertelne; w razie upadku pewnego państwa historycznego, obejmuje inne następstwo po niem,[1] wchodzi w jego prawa i zobowiązania majątkowe. Dlatego państwo może wchodzić w stosunki obowiązkowe na czas nieograniczony, może nabywać prawa i zaciągać długi w formie rent wieczystych, jego zakłady obliczone są na istnienie wieczyste.

[1] Por. W a g n e r, „Finanzwissenschaft“ I. 1883 § 10. Zasadę tę uświęca dzisiejsze prawo międzynarodowe. W starożytności lud zwycięski mógł pozbawić przeciwnika nie tylko mienia, ale i wolności osobistej.

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

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

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

c) Jak w gospodarstwie prywatnem tak i w publicznem powinna istnieć r ó w n o w a g a m i ę d z y p r z y c h o d a m i i w y d a t k a m i. Ale gospodarstwo prywatne dąży nie tylko do utrzymania owej równowagi, lecz nadto do kapitalizacyi, do pomnożenia majątku, za pomocą oszczędności w swojem gospodarstwie domowem. Oszczędność i kapitalizacya są także ze stanowiska społecznego koniecznym warunkiem wzrostu produkcyi i dobrobytu ogólnego. W gospodarstwie skarbowem zaś uzasadnionem jest tylko dążenie do zgromadzenia dochodu potrzebnego na zaspokojenie potrzeb skarbowych i do utrzymania równowagi między wydatkami a przychodami, i tylko w tym celu i w tych granicach niezbędną jest rozumna oszczędność i gospodarność. Kapitalizacya w znaczeniu indywidualnem, mnożenie majątku skarbowego, nie jest w ogólności zadaniem skarbowości; podstawą bowiem i głównem źródłem dochodów skarbowych jest dochód całego społeczeństwa, a państwo wypełniając skutecznie swoje zadania na polu moralnem i materyalnem, podnosi tem samem moralne i ekonomiczne siły narodu, wzmacnia więc i rozszerza także podstawę gospodarstwa skarbowego.

4) Państwu jest zwykle łatwiej, niż osobom prywatnym, zastosować s w e p r z y c h o d y d o w y d a t k ó w, ponieważ

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

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

---

[1] Bliżej rozwinął ją V a u b a n z początkiem 18. wieku; zasadę tę przyjęli później kameraliści (Justi). Przeciw tej zasadzie ob. trafne uwagi już S t a s z i c a, „Uwagi nad życiem Jana Zamojskiego“ z r. 1785 „Dzieła“ I., str. 127. Por. m o j e „Pojęcie nauki skarbowej“ i G. C o h n, „System der Finanzwissenschaft“ Stuttgart 1889 str. 184—5.

5. ZASADY SKARBOWE.

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

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

Wszelkie zasady skarbowe płyną z naczelnej idei państwowej i natury gospodarstwa społecznego, muszą więc w społeczeństwie nowożytnem uszanować zasadę r ó w n o u p r a w n i e-

nia, powszechności praw i obowiązków obywatelskich i ciężarów publicznych, własności prywatnej i wolności osobistej tudzież ekonomicznej. Urządzenia skarbowe więc, opłaty publiczne i podatki, ich wysokość i sposoby wybierania nie mogą uwłaczać naczelnym zasadom działalności państwa. Nie mogą one naruszać także podstaw dzisiejszego ustroju społecznego własności, wolności i nie mogą nadwerężać sił wytwórczych społeczeństwa, które są trwałem źródłem utrzymania także dla państwa.

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

W zarządzie skarbowości powinno państwo uszanować ogólne zasady gospodarcze, a mianowicie:

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

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

b) Ogólną zasadą gospodarczą czyli gospodarności. Wedle tej zasady powinno państwo starać się o osiągnięcie swych celów kosztem jak najmniejszych ofiar, powinno zatem postępować gospodarnie tak przy gromadzeniu przychodów, jak ich szafunku. Zasada gospodarności powinna przenikać cały ustrój skarbowości, wszelkie urządzenia skarbowe, niemniej organizacyę władz skarbowych, kasowości i rachunkowości. Wszelako gospodarność ta nie może być pojmowaną w znaczeniu zwykłej gospodarności prywatnej: Państwo bowiem w swej skarbowości nie może nigdy zapominać o swych wyższych, etycznych zadaniach i obowiązkach i zadaniom tym poświęcić musi względy i interesy materyalne.

c) Zasada zachowania równowagi w stosunku przychodów i wydatków skarbowych. Gospodarstwo skarbowe istnieje w tym celu, aby potrzeby państwowe mogły być zaspokojone i zabezpieczone. Do potrzeb tych zatem zastosować się

musi wedle możności wysokość i system przychodów skarbowych. Państwo podlega ogólnemu prawu wzrostu potrzeb pod względem ilościowym i jakościowym, za tym wzrostem więc także przychody skarbowe podążyć muszą. Wzrost przychodów skarbowych atoli nie może być nieograniczonym, gdyż ich gospodarczo-społeczne źródła nie są niewyczerpane. Stosunek między przychodami a wydatkami skarbowymi, czyli bilans skarbowy, może chwilowo się zachwiać i wykazać niedobór (bilans bierny), ale stale powinien być w równowadze, inaczej bowiem podstawa gospodarstwa skarbowego zostałaby zwichniętą.

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

6. NAUKA SKARBOWA A POLITYKA SPOŁECZNA.

Zwycięstwo demokratycznej idei w państwach nowożytnych nad stanową ideą nadało także ogólnej wewnętrznej polityce państwa znamienny kierunek, wskazany różnicą, jaka wyłonić się musiała między formalnem równouprawnieniem wszystkich, a faktyczną nierównością i upośledzeniem szerokich warstw społecznych pod względem umysłowym, społecznym i ekonomicznym. W wielkiem dziele załatwienia kwestyi społecznej w duchu sprawiedliwości i postępu za pomocą trwałych reform społecznych i etycznego odrodzenia ludzkości współdziałać muszą wszystkie czynniki powołane, mianowicie samo społeczeństwo, kościół, szkoła i państwo. Państwo prowadzić może i powinno politykę socyalną nie tylko pośrednio zapomocą reform prawodawczych, ale i bezpośrednio przez stwarzanie i popieranie instytucyj publicznych ku podźwignięciu warstw upośledzonych i ułatwieniu im warunków bytu i rozwoju. Zadania administracyjne państwa nie mają na tem polu granic i odbić się muszą także w gospodarstwie skarbowem. Jak więc w ogóle skarbowość zajmuje odporne miarkujące stanowisko wobec nieskończonych potrzeb administracyi wewnętrznej, tak i na polu polityki socyalnej na-

czelne zasady skarbowe i elastyczność dochodu państwa są miarą bezpośredniej jego interwencyi.

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

a) Reforma opieki nad ubogimi w duchu nowożytnym. W nowszej dobie dziejowej uznano, że dobroczynność, nie ujęta w organizacyę publiczną, pozostawiona inicyatywie prywatnej i opiece Kościoła[1], prowadzi raczej do demoralizacyi i rozwielmożnienia się żebractwa. Obowiązek opieki nad ubogimi przeszedł na gminy i na państwo, a w rozwoju publicznej organizacyi dobroczynności epokową stała się ustawa królowej Elżbiety w Anglii z roku 1601, która nałożyła na ubogich obowiązek pracy, a na gminy parafialne obowiązek dostarczenia pracy ubogim członkom. Obowiązkowi takiemu nie mogą sprostać poszczególne gminy, wskutek czego w naturalnym rozwoju organizacya dobroczynności publicznej musiała rozszerzyć się na większe okręgi i na całe państwo. Taki zwrot w organizacyi dobroczynności publicznej nadał opiece nad ubogimi odmienną, nowożytną cechę opieki nad niezdolnymi do pracy i nad obywatelami, nie znajdującymi zajęcia. W państwach więc, w których zwrot taki się zarysował, nabiera opieka nad ubogimi charakteru nowożytnej polityki społeczej. W Anglii powstała w 19. wieku szeroka organizacya dobroczynności publicznej pod naczelnem kierownictwem państwa[2] oparta na osobnych podatkach[3]. W uzupełnieniu tej organizacyi

---

[1] Ob. moją „Ekonomikę społeczną". Lwów 1905 I. str. 184.

[2] Wydatek państwa na płatnych urzędników dla zarządu dobroczynności publicznej już w r. 1883 wynosił 1,117.705 f. st. czyli przeszło 22 milionów marek.

[3] W okresie 1901/4 wynosiła suma podatków dla ubogich w Anglii

stworzono w Anglii wzorem Australii w r. 1908 instytucyę emerytury dla wszystkich niezamożnych obywateli, o charakterze na wskróś socyalnym, o której w ustępie następującym.

Także ogólne kasy rent na starość, stworzone w r. 1850 pod gwarancyą państwową we Francyi i w Belgii, później zaś (w r. 1898) we Włoszech, mają przejściowy charakter z organizacyi dobroczynności publicznej do nowożytnego ubezpieczenia społecznego. Kasy te rozwinęły się pomyślnie dopiero od czasu, gdy państwo rozpoczęło subwencyonować z funduszów publicznych udziały członków oraz stowarzyszenia wzajemnej pomocy, które członków swoich w tych kasach ubezpieczają[2]. W uzupełnieniu nieobowiązkowej Kasy rentowej wprowadziła ustawa z r. 1905 we Francyi obowiązkową organizacyę publiczną wsparcia biednych starców, wieku wyżej 70 lat, inwalidów i nieuleczalnych, wspólnym kosztem państwa, gmin i departamentów[3].

b) Obowiązkowe ubezpieczenie społeczne starców, niezdolnych do pracy, chorych, nie znajdujących pracy, niemniej ubezpieczenie od wypadków.

Obowiązkowe ubezpieczenie robotników od choroby i od wypadków, wprowadzono w r. 1883 i 1884 w Niemczech, w r. 1887 i w r. 1888 w Austryi, w r. 1891 (od choroby) i 1907 (od wypadków) w Węgrzech, niemniej w kilku innych państwach. Organizacya jest opartą wyłącznie na wkładkach przedsiębiorców i ro-

---

samej rocznie 28,118.315 f. st. W Szkocyi wynosiły ogólne wydatki dla ubogich w tym okresie rocznie 1,221.204 f. st., w Irlandyi 1,233.714 f. st. W Anglii pobrało wsparcia w tym okresie 713.218 osób = 2·19 proc. ludności, w Szkocyi 102.996 = 2·25 proc. ludności, w Irlandyi 100.647 = 2·25 proc. ludności. Paul Kollmann „Armenwesen“ w Hadw. der Staatsw. 3. wyd. I. str 189.

[2] Ob. o tem bliżej przegląd ustawodawstwa zagranicznego o zaopatrzeniu na starość i niezdolność do pracy w motywach austr. projektu ustawy o „Socialversicherung“ 1909 Beil. 7. str. 305 i n., w Belgii wprowadziły dopłaty ze strony państwa ustawy z 10. maja 1900, 18. lutego i 20. sierpnia 1903; we Włoszech obowiązuje obecnie ustawa z 30. maja 1907.

[3] Ustawa z 14. lipca 1905, o „assistance obligatoire aux vieillards aux infirmes et aux incurables, privés de ressouces“. W r. 1908 pobierało wsparcia 404.177 osób od 5—25 franków miesięcznie. Miasto Paryż udziela 30 franków miesięcznie i wspierało 41.983 osób. W r. 1908 przewyższyły koszta wsparć kwotę 75 milionów franków, z czego państwo pokrywa 56 procent.

botników[1]. Tutaj więc państwo prowadzi politykę społeczną, nie przyjmując na siebie ciężarów skarbowych. Odpowiada to zresztą naturze ubezpieczenia, które jest uzupełnieniem kosztów (ryzyka) przedsiębiorstwa i przez przedsiębiorstwo normalnie się rozwijające powinno być bądź w dobrowolnej, bądź w obowiązkowej formie pokrytem.

Od zasady tej odstąpiło najpierw ustawodawstwo niemieckie, wprowadzając ustawą[2] z r. 1889 począwszy od 1. stycznia 1891 obowiązkowe ubezpieczenie robotników na starość i niezdolność do pracy z przyczynieniem się państwa do każdej renty starości i inwalidów w stałej rocznej kwocie 50 marek. Przez to wzrosły w ogólnym interesie społecznym obowiązki skarbu państwowego[3]. Równocześnie nagromadzono znaczne kapitały pieniężne, za pomocą których popiera się budowę domów dla robotników, zakładów kąpielowych, szpitali, sanatoryów, w ogólności urządzeń służących szerokim warstwom roboczym i wytwórczym[4]. Oprócz ubezpieczenia starców i inwalidów robotników ułożył rząd austryacki w r. 1909 projekt ubezpieczenia starców (od 65 roku życia) samoistnych drobnych producentów rolnych i przemysłowych. Wedle tego projektu miałby rząd przyczyniać się do

---

[1] Przy ubezpieczeniu od choroby płacą w Niemczech, Austryi i Luksemburgu robotnicy $^2/_3$, przedsiębiorcy $^1/_3$ wkładek. w Węgrzech obie strony po połowie. Przy ubezpieczeniu od wypadków płacą w Austryi przedsiębiorcy 90%, robotnicy 10% wkładek, gdy w Niemczech, Włoszech, Węgrzech, Holandyi, Norwegii, Finlandyi i Luksemburgu, płacą wkładki tylko przedsiębiorcy.

[2] Późniejszemi nowelami, zwłaszcza ustawą z 13. lipba 1899 została pierwotna ustawa zmienioną. Wkładki ubezpieczeń ponoszą po połowie robotnicy i przedsiębiorcy. Z końcem r. 1907 było płynnych 841.992 rent inwalidów i 116.887 rent starców. Ilość ubezpieczonych wynosi około 13 milionów. Majątek zakładów ubezpiebzeń na starość i inwalidów (urządzonych terytoryalnie) wynosił z końcem r. 1906 marek 1.323,622.066.

[3] Od r 1891—1906 wypłacono w rentach 1177 milionów marek, w tem państwo 434 mil. m. W r. 1906 wypłacono w rentach 143 mil m., w tem państwo 48·6 mil. m.

[4] W r. 1906 była ulokowana część kapitałów zakładów ubezp. starców i inwalidów w Niemczech następnie: 172,627.651 m. jako kredyty na budowę mieszkań dla robotników; 245,536.516 m. jako kredyty na budowę sanatoryów, kolonij robotniczych, łazienek ludowych i t. p.; 78,997.466 marek jako kredyty dla rolników na drogi i mosty, hodowlę bydła, hipoteki i t. p.; 41,045.895 m. we własnych zakładach szpitalnych, sanatoryach i t. p.

każdej renty kwotą 90 koron rocznie. Także we Francyi przedłożył rząd w r. 1906 projekt obowiązkowego ubezpieczenia na starość i niezdolność do pracy w uzupełnieniu istniejącego systemu zaopatrzenia[1]. Projekt ten stał się w marcu r. 1910 ze znacznemi zmianami ustawą, wejdzie zaś w życie po uchwaleniu pokrycia. Państwo dopłaca najwyżej 60 franków do renty obowiązkowego ubezpieczenia starców i inwalidów. Fakultatywnie rozszerzono ubezpieczenie na samoistnych drobnych producentów, dla których państwo płaci $^1/_3$ część premij[2].

c) Emerytury z kas publicznych dla niezamożnych obywateli starców. Żądanie niektórych reformatorów socyalnych[3] zapewnienia z funduszów państwowych emerytury starcom zostało urzeczywistnione w najnowszem ustawodawstwie społecznem Australii i Anglii. Początek zrobiła Nowa Zelandya z inicyatywy energicznego ministra Sedona w r. 1898, za nią poszły państwa australskie południowa Walia i Wiktorya, przyznając każdemu niezamożnemu obywatelowi w wieku nad 65 lat życia tygodniową rentę w wysokości 10 szylingów, jako należne mu zaopatrzenie obywatelskie, zasadniczo różne od jałmużny.

Podobną ustawę uchwalono 1. sierpnia 1908 w Anglii, zapewniając od 1. stycznia 1909 każdemu Anglikowi powyżej 70 lat z państwowych funduszów rentę tygodniową w kwocie 5 szylingów lub w kwocie niższej dla uzupełnienia dochodów prywatnych tak, aby dochód razem z rentą nie przenosił tygodniowo 13 szylingów[4]. Warunkiem renty jest obywatelstwo bry-

[1] Por wyżej str. 19.

[2] Ob. bliżej Volksw. Chronik. 1910 str. 109—11. Obowiązkowe ubezpieczenie obejmie 11 milionów robotników, fakultatywne 6 milionów osób. Dopłata państwa będzie z początku wyższą (do 100 franków do renty), zanim zbierze się z wkładek potrzebny kapitał. Komisya Izby szacuje dopłatę państwa z początku na 140 milionów fr. rocznie (108 mil. dla obowiązkowych i 39 mil. dla fakultatywnych ubezpieczeń). Później, po latach 50 wynosić będzie dopłata państwa rocznie 120 mil. fr. (101 mil. dla obow. i 9 mil dla fakult. ubez). Założyciel „armii zbawienia" Charles Booth domagał się, aby państwo przyznało każdemu obywatelowi i obywatelce od 65 roku życia rentę 5 szylingów tygodniowo.

[3] Bliżej o tem ob. Alfred Manes, „Arbeiterversicherung in Australien" w Handwört. der Staatsw. 3 wyd. I. str. 913 i n. Komisya związku Australii oblicza wydatki z tego tytułu dla wszystkich państw związku na $1^1/_2$ mil f. szt. rocznie.

[4] Renta państwowa wynosi 5 szyl. tygodniowo, jeśli roczna płaca

tyjskie od lat 20 i niemożność utrzymania własnego i rodziny. Renta jednak nie ma cechy wsparcia ubogich[1] i nie może jej pobierać, kto korzysta ze wsparć ubogich. W budżecie na rok 1910 wstawiono 9 mil. f. st. (180 milionów marek) na renty starców.

d) Budowa domów dla robotników, warsztatów dla rękodzielników, opieka państwowa nad emigrantami[2], szeroka inspekcya stosunków robotniczych i kontrola nad wykonywaniem ustaw społecznych — oto również rozległe zadania społeczne, które muszą znaleść wyraz także w skarbowości.

e) Przeprowadzenie w miarę możności skarbowej w całym systemie dochodów skarbowych zasady uwolnienia dochodów niezbędnych dla utrzymania jednostki i rodziny od podatków i opłat publicznych (wolne minimum egzystencyi). O tem będzie mowa w nauce o zasadach opodatkowania. W niektórych podatkach (mianowicie dochodowych, majątkowych), niemniej w opłatach za usługi organów i zakładów publicznych przeprowadzenie tej zasady jest technicznie możliwem. W innych podatkach n. p. konsumcyjnych, może zasada ta znaleść wyraz przez wybór przedmiotów podatków, przez uwolnienie od podatków niezbędnych przedmiotów konsumcyi klas biedniejszych, niemniej niezbędnego minimalnego mieszkania jednostki i jej rodziny. Przez takie reformy podatkowe naraża się skarb państwa na znaczne ubytki w swoich dochodach i musi szukać nowych źródeł dochodów u warstw zamożniejszych, bądź przesuwając ciężary podatkowe na ich dochody, majątki, kapitały, spadki, zyski majątkowe płynące z konjunktury, bądź też na ich zwyczajną konsumcyę przedmiotow dla ogółu zbędnych i zbytkowych. W ten sposób jednak państwo wypełnia swój obowiązek w obec całego narodu i cywilizacyi, niemniej także w obec warstw bogatych, bo zapewnia im spokój i porządek społeczny, a tem samem swobodne korzystanie z ich ekonomicznie uprzywilejowanego stanowiska w demokratycznem społeczeństwie.

---

nie przenosi 21 f. st., w razie płacy wyższej nad 31 f. szt. 10 d. renta się nie należy; przy płacy nad 21 f, st. — 31 f. st. 10 d. wynosi renta wedle ustawowej skali 4, 3, 2 i 1 szylinga tygodniowo.

[1] Por. wyżej str. 18.

[2] Przynajmniej w takim zakresie, jak we Włoszech. Por. Caro „Auswanderurng“ i Philippovich w Handw. der Staatsw. 3 wyd. II.

7. TEORYA, PRAWO I PRAKTYKA W SKARBOWOŚCI.

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

Różnice te sprawiają, że zakres potrzeb i działania państwa nie jest podziśdzień ani w teoryi ani w praktyce ustalo-

ny[1] i z tego powodu nawet nauki państwowe i społeczne w poszczególnych krajach mają niejako narodowy charakter, że podział zadań publicznych między samo państwo a samorząd, nie jest jednolitym, przez co zmienia się natura i zakres skarbowości samorządu[2], że wszelkie zasady i plany reform skarbowych liczyć się muszą stanowczo także z tym faktem, iż gospodarstwo skarbowe takie, jakiem jest, jest niezmiernie ważnem ogniwem gospodarstwa społecznego, potężnym czynnikiem w systemie produkcyi i konsumcyi, w ustaleniu się wartości ziemi, towarów i wszelkich kapitałów w ogóle, w układzie i rozdziale dochodu społecznego. Bezwzględne stosowanie abstrakcyjnych zasad w skarbowości mogłoby więc zadać dotkliwe rany ustalonemu porządkowi rzeczy i wszelkim reformom nadać cechę dowolnych i krzywdzących całe społeczeństwo eksperymentów.

Nawet poszczególne zresztą analogiczne urządzenia skarbowe są w każdem państwie owocem długiego procesu historycznego i przedstawiają w zasadach i szczegółach wielką rozmaitość. Okoliczność ta utrudnia teoryi krytyczną analizę instytucyj skarbowych. Ztąd pochodzi, jak się później przekonamy, że już systematyczne ułożenie źródeł przychodów publicznych napotyka trudności i nie jest jednolitem, zgoła zaś szczegółowy podział przychodów i ustalenie pojęcia rozmaitych podatków nie mogą się oprzeć na żadnym istniejącym w praktyce systemie, dla ich wielkiej rozmaitości[3].

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

[1] Np. Ameryka a Europa, tu znowu Anglia a Francya lub Niemcy.
[2] Np. Anglia a Francya lub zgoła Rosya.
[3] Por. tu moje „Pojęcie nauki skarbowej", str. 66—75.

O praktyce skarbowej mówimy nie tylko w znaczeniu pozytywnego prawodawstwa skarbowego, ale także w znaczeniu wykonywania prawa przez organa skarbowe. Wykonanie ustaw bowiem może nieraz złagodzić ich wady, jeżeli liczy się z duchem czasu i sprawiedliwością społeczną, może jednak wypaczyć najlepsze intencye prawodawcy, jeżeli jest nierozumnem lub tendencyjnem. Szczególnie na polu skarbowości wiele grzeszono i grzeszy się podziśdzień w praktyce pod pozorem interesu państwowego. Na tem polu rozplenił się bujnie nierozumny frazes o „szarej teoryi", a stronnicze wykonywanie przepisów skarbowych wyrodziło się w systematyczne krzywdzenie społeczeństwa, mianowicie tych warstw, które same nie mogą lub nie umieją się bronić.

Takie systematyczne stronnicze interpretowanie i wykonywanie ustaw skarbowych przez organy skarbowe nazywamy fiskalizmem. Fiskalizm w państwie prawnem sprzeciwia się zasadom prawno państwowym i przedstawia się jako karygodne nadużycie władzy. Fiskalizm nie przynosi też skarbowi państwa trwałej korzyści, albowiem zmusza społeczeństwo do obrony za pomocą mylnych zeznań dochodów, zatajeń, przemytnictwa i defraudacyj podatkowych, szerzy zatem i wychowuje t. zw. niemoralność podatkową, która odbija się najszkodliwiej i trwale na skarbie państwowym. Praktyka skarbowa zatem powinna sprawiedliwem wykonywaniem ustaw budzić i podnosić zaufanie społeczeństwa do państwa i prawa, zamiast je naruszać[1].

8. METODA I SYSTEM NAUKI SKARBOWOŚCI.

Nauka skarbowości musi się przedewszystkiem zająć przedstawieniem typowych urządzeń skarbowości nowożytnej na podstawie stanu faktycznego. W tym celu grupuje nauka potrzeby publiczne a zarazem skarbowe państwa dzisiejszego i znane typowe dochody skarbowe tudzież urządzenia, mające na celu utrzymać ład i kontrolę w gospodarstwie skarbowem. To zadanie swe wypełnić może nauka tylko metodą indukcyjną i porównawczą, przez bezpośrednie badanie istniejących urządzeń

[1] O wadliwem wykonywaniu przepisów podatkowych i należytościowych w Galicyi ob. mój referat ankiety i komisyi podatkowej sejmu galic. z r. 1904.

skarbowych i wyszukiwanie w nich cech ogólnych, typowych. W badaniu tem dzielnym środkiem pomocniczym jest historya skarbowości ludów poszczególnych tudzież statystyka stosunków skarbowych.

Naczelne zasady skarbowe, płynące z panującej idei państwowej, z ustroju gospodarczego i wymogów etyki czerpie nauka skarbowości z góry w drodze d e d u k c y i. Wszelako zastosowanie tych zasad w praktyce, celem przeprowadzenia reform w skarbowości, wymaga często nagięcia się do rzeczywistego życia skarbowego i społecznego, do naturalnych i historycznych warunków, jakie je wytworzyły.

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

W dodatku umieszczamy zarys austryackiego prawa skarbowego, a zarazem skarbowości austryackiej i galicyjskiej.

CZĘŚĆ PIERWSZA.

HISTORYA SKARBOWOŚCI I IDEI SKARBOWYCH.

DZIAŁ PIERWSZY.

HISTORYA GOSPODARSTWA SKARBOWEGO.

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

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

A) SKARBOWOŚĆ GRECYI I RZYMU.

Wieki starożytne obejmują dzieje licznych ludów i rozmaitych organizmów politycznych: patryarchalnych, absolutnych, teokratycznych, arystokratycznych i demokratycznych. Skarbowość starożytnego Wschodu, Persyi, Babilonu, Egiptu, opierała się w czasie ich historycznej świetności na ucisku i wyzyskiwaniu poddanych i ludów podbitych przez despotycznych panujących, ich urzędników i uprzywilejowane kasty. Podstawami jej są wyobrażenia o zwierzchniej własności bóstwa, króla lub klas uprzywilejowanych nad całą ziemią i wybieranie z tego tytułu pewnej części z wszelkiej produkcyi surowej, zazwyczaj dziesięciny;[1] dalej robocizny przymusowe przy uprawie roli

---

[1]) Na uwagę atoli zasługuje, że w Egipcie już za Faraonów istniał kataster gruntowy, t. j. spis gruntów celem opodatkowania. Za Ptolomeuszów kataster zawierał nie tylko pomiar gruntów, ale zarazem klasy-

i wznoszeniu pomnikowych budowli, nakoniec daniny i haracze ludów podbitych [1].

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

Mówiąc o skarbowości Grecyi i Rzymu mamy na myśli głównie czasy t. zw. klasyczne, okres najwyższego ich rozwoju. Jak wszystkie ludy bowiem, miały także narody Grecyi i Rzymu swoje dzieje „pierwotne“ i swoje wieki „średnie“, w których wytworzyły się duchowe i materyalne podwaliny ich przyszłej wielkości. [2]

Ustrój społeczny i ekonomiczny klasycznej starożytności opiera się już w swej organizacyi wewnętrznej na uświęconej przez zwyczaj i prawnie uznanej idei podboju, przemocy i wyzysku. Podmiotami wszelkich praw i stosunków gospodarczych są tylko wolni obywatele; natomiast liczniejsi od nich niewolnicy są przedmiotami prawnymi, wytworami, przeznaczonymi do służby i zaspakajania potrzeb swych panów i właścicieli. Nie tylko prosta praca fizyczna, ale i zajęcia wyższe, tak techniczne jak wyzwolone w gospodarstwach prywatnych tu-

---

fikacyę wedle ról, winnic, ogrodów i ziemi nieuprawnej. Kataster ten stał się wzorem katastru rzymskiego za cesarstwa. Por. Marquadt, „Römische Staatsverwaltung“, Leipzig 1876 II., str. 188.

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

[2] Por. Ed. Meyer „Griechische Finanzen“ w Handwört. der Staatswiss. W 2. wyd. III str. 937.

dzież publicznych, spoczywały w rękach niewolników. Kapitał w nich złożony był surogatem wytwórczych wolnych sił osobistych i pracy, i zwalniał wolnych obywateli od potrzeby osobistego udziału w produkcyi społecznej. Z tego powodu przez długi czas nie mógł podział pracy społeczny u ludów starożytnych szerszych zapuścić korzeni. Obywatel zamożny starał się o zaspokojenie swych wszystkich potrzeb z własnego gospodarstwa; między swymi niewolnikami miał rolników i rzemieślników, literatów i artystów, nie potrzebował więc wchodzić w stałe stosunki ekonomiczne z innemi gospodarstwami. Obywatel mniej zamożny mniejsze miał potrzeby i wymogi stanu, mógł więc także poprzestać na produkcyi swej roli i swych niewolników. Nakoniec proletaryusz, nie mający zgoła żadnego majątku, wolał nieraz próżnować i żyć kosztem państwa, niż podejmować trudną i niewdzięczną walkę konkurencyjną z tanią pracą niewolników.

Ztąd to gospodarstwo zamożnych obywateli starożytnych w czasach rozkwitu Grecyi i Rzymu jest w znacznej części odosobnionem gospodarstwem[1], opartem na własnej produkcyi, niezawisłej od systemu obrotowego. W łonie tego gospodarstwa odbywa się rozdział produktów w naturze; ale i po za tem gospodarstwem, o ile odbywa się wymiana kapitałów, wytworów i usług, opiera się obrót gospodarczo-społeczny przeważnie na zamianie naturalnej, a zatem na systemie gospodarstwa naturalnego. Gospodarstwo skarbowe jest do wielkich zwycięskich wojen gospodarstwem naturalnem; państwo pobiera swe przychody w przeważnej części w naturze, bądź w produktach, jak zboże, wino, oliwa, bydło, okręty wojenne, bądź w usługach osobistych i rzeczowych, czy budowie dróg, murów, świątyń, okrętów i tp. Powoli tylko i stopniowo przeobraża się gospodarstwo społeczne i skarbowe, zawsze atoli tylko w części[2], w gospodarstwo pieniężne, a w tym powolnym

[1] T. zw. „Oikenwirthschaft". Por. tu szczególnie Rodbertus, „Untersuchungen auf dem Gebiete der Nationaloekonomie des klassischen Altertums" w Hidebranda „Jahrbücher f. Nationaloek. u. Statistik" IV. str. 343. sq. Przeciw pojmowaniu całego gospodarstwa starożytnych jako zbioru wielkich gospodarstw odosobnionych por. słuszne wywody Ed. Meyera w rozprawie „Die wirtschaftliche Entwickelung des Alterthums" w Conrada Jahrbücher IX. 1895 str. 696 i n.

[2] Por. Rodbertus, VIII., str. 406 uq.; też J. Beloch, „Griechische Geschichte", Strassburg. 1893 I ' str. 217.

procesie ekonomicznym widocznem jest ich wzajemne popieranie się i oddziaływanie.

Z temi własnościami ekonomiczno-społecznemi łączy się starożytna idea państwowa i ustrój prawno polityczny. Wedle etycznych pojęć starożytnych urzeczywistnia się przeznaczenie człowieka na ziemi w doskonałej organizacyi zbiorowego życia w państwie [1]. Państwo ma nieograniczone prawo do ofiar osobistych i majątkowych ze strony obywateli, ale też nawzajem obywatele, poświęcając swe życie, czas i zdolności na rzecz państwa w pokoju i wojnie, są w państwie jedynie uprawnieni i mają ewentualnie nawet prawo do utrzymania z jego majątku i dochodów. Cudzoziemcy nie mają w zasadzie żadnych praw, są tylko tolerowani; nieprzyjaciel pokonany należy wraz z swą własnością do zwycięskiego narodu [2]. Źródłem takiej idei państwowej i takiego zwyczajowego prawa międzynarodowego był duch zaborów i wyzysku, jaki przenikał całą politykę gospodarczą starożytnych. Ludy podbite popadały w niewolę, ich majątek stawał się majątkiem zwycięzców; wojna miała się sama „wyżywić“ i była środkiem zdobycia nowej potęgi i nowych bogactw. Nic więc dziwnego, że państwo przeniosło punkt ciężkości swej polityki skarbowej po za własne gospodarstwo społeczne, [3] że nie dbało tyle o wzmocnienie źródeł swych przychodów z własnej produkcyi społecznej. Tak w Grecyi, jak i w Rzymie, przysparza zwycięska wojna państwu znacznych funduszów, a nadto stałe daniny ludów podbitych i sprzymierzonych stanowią najważniejsze źródło publicznych przychodów.

Z tych przyczyn przedstawia gospodarstwo skarbowe starożytnych typ skarbowości zaborczej, wojowniczej, niezgodnej ani z dzisiejszą ideą państwową, ani z dzisiejszem prawem międzynarodowem. W stosunku do społeczeństwa ograniczają się zadania państwa tylko na obywateli, których znaczna liczba żywi się i używa rozrywek kosztem skarbu publicznego; natomiast niewolnicy mają dla skarbowości o tyle znaczenie, że jedni są własnością i kapitałem państwa, inni zaś są częścią majątku obywateli i wraz z innym majątkiem mogą podlegać podatkowi.

---

[1] Por. R o d b e r t u s, IV. str. 346.

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

[3] Uznaje to, lubo nie powchwala tego, X e n o f o n t w swej rozprawie „o dochodach“, cap I. i V.

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

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

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

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

rów na zamożnych obywateli było wyrazem tak wzrostu bogactw i nierówności ekonomicznej, jak demokratycznej tendencyi państw greckich.

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

Podobnie i w Rzymie w nagłej potrzebie nakładano na obywateli już za królewstwa nadzwyczajny podatek majątkowy zwany „tributum civium romanorum“, uregulowany przez Serviusa wedle szacunku majątkowego, t. j. ziemi, budynków, niewolników, inwentarza gospodarczego i gotówki[4]; szacunek ten podlegał co 5 lat rewizyi (lustrum). Stopa podatku była zmienną; przytem mieli cenzorowie o tyle władzę arbitralną, że mogli pewne części majątku wedle swego uznania wyłączyć od podatku, inne zaś, mianowicie zbytkowe, obłożyć wyższą stopą[5]. W razie zwycięzkiej wojny zwracał skarb publiczny ze

---

[1] Mianowicie, przyjmując drachmę jako wartość jednej miary (medimna) płodów, wynosił podatek 120 drachm od 6.000 dr. intratnego majątku

[2] Był to zatem, jak zobaczymy, rodzaj podatku majątkowego degresywnego.

[3] Por. bliżej Oczapowski, j. w. str. 291—2. Z podatkiem tym łączył się więc rodzaj katastru gruntowego i ogólno-majątkowego.

[4] Por. Marquardt, II., str. 157 sq. i 162 sq.; Vocke. „Die directen Steuern der Römer“, w „Zeitschr. für die gesammte Staatsw.“ XV. str. 667 sq.

[5] Por. Mispoulet, „Les institutions politiques des Romains“, Paris 1883 II., str. 214—15; Marquardt, str. 163.

zdobyczy lub kontrybucyi wojennej ów podatek obywatelom; ztąd niektórzy historycy mniemają, że danina ma cechę pożyczki przymusowej na rzecz państwa[1]. Nie ma jednakowoż dowodu, iżby państwo zobowiązywało się z góry do takiego zwrotu. Obywatele nie wpisani do list szacunkowych płacili podatek jako pogłówne (tributum in capita), jednakowoż nie wedle głów, lecz wedle rodzin[2]. Podatki te obywateli rzymskich odpadły w świetniejszych czasach rzeczypospolitej, mianowicie po zdobyciu Macedonii, kiedy to wskutek szczęśliwych wojen i zdobyczy podbite ludy i prowincye stały się głównem źródłem przychodów rzymskiej skarbowości. Późniejsze „tributa“ i „stipendia“ płyną z prowincyj i są zwyczajnemi daninami z intrat gruntowych, oraz osobistemi świadczeniami bądź w pieniądzach, bądź w naturaliach[3].

Już w Grecyi, mianowicie w Atenach, rozwój życia politycznego i wzrost potęgi państwa, zmienił podstawy i kierunek gospodarstwa skarbowego. Zwyczajne wydatki na wspaniałe budowle publiczne, jak porty, teatry, świątynie, hale targowe, wodociągi, zakłady gimnastyczne i kąpielowe, posągi, pochłaniały coraz znaczniejsze sumy; wzrastały też wydatki na uzbrojenia i okręty, w których obowiązkowo uczestniczyli zamożniejsi obywatele tytułem t. zw. leiturgij; później rozdawnictwo darów i zboża dla narodu, od czasów Peryklesa nadto dochodów i dóbr publicznych gwoli przypodobania się wszechwładnemu ludowi, tudzież wypłata żołdu dla wojska w czasie wojny, przysporzyły nowych, bardzo znacznych wydatków skarbowi państwa. Jakoż wzrosły znacznie także krajowe zwyczajne dochody z majątku publicznego, kar pieniężnych, konfiskat majątkowych, z „lejturgij“ klas zamożniejszych; mnożyły się podatki osobiste od cudzoziemców i niewolników i podatki pośrednie, wybierane jako „cła“ w miastach portowych i jako t. zw. „akcyza“ na targach miejskich od środków żywności. Ogółem szacuje Böckh owe

---

[1] Tak sądzi Huschke i Mommsen; por. tegoż „Historya rzymska“ I., str. 64 i znowu w „Abriss des römischen Staatsrechts“, Leipzig 1893 str. 276—7. Przeciw temu występuje Walter, Marquardt i inni.

[2] Ztąd nazwa proletaryuszów „aerarii“ wdowy i sieroty płaciły ten podatek specyalnie na utrzymanie koni w czasie wojny (aes hordearium) Ob. Vocke, str. 667.

[3] Tributa soli et capitis.

zwyczajne wpływy krajowe, przeważnie wydzierżawiane, w sumie około 400 talentów attyckich rocznie, które w dzisiejszych pieniądzach austryackich przedstawiają wartość około ośmiu milionów koron, czyli 16 koron rocznego wydatku na głowę półmilionowej ludności attyckiej [1]. Mimo znacznych ciężarów publicznych, jakie dźwigali obywatele ateńscy, zwłaszcza najzamożniejsze klasy, wprost uciskane zwyczajnemi i nadzwyczajnemi „leiturgiami", największe wydatki, mianowicie wojenne, pokrywane były z danin ludów podbitych i sprzymierzonych. Daniny te były źródłem najobfitszych przychodów, one napełniały wspólny skarb grecki w Delos, przeniesiony później do Aten [2], one też dostarczały funduszu na nadzwyczajne dary dla ludu ateńskiego. Ogółem dochodziły one rocznie do 1.200 talentów [3], a więc przewyższały niekiedy trzykrotnie sumę przychodów skarbowych w kraju. Razem z przychodami krajowymi więc dochodziły w ogóle wpływy skarbu ateńskiego do 1.600 talentów, wartości dzisiejszych 32 milionów koron, czyli do 64 koron na głowę ludności.

W wyższym jeszcze stopniu i w bardziej jaskrawej formie dokonało się przeobrażenie skarbowości rzymskiej z rozwojem potęgi rzeczypospolitej i cesarstwa. Dopóki Rzymianie prowadzili boje o posiadanie Italii, musieli często z największym wysiłkiem utrzymywać swój byt i urzeczywistniać swe zaborcze plany; odkąd zapanowali nad zamożnemi prowincyami, przenieśli na nie główny ciężar utrzymania państwa, a nawet wyżywienia

---

[1] Talent attycki — 26·2 kilogr. srebra, 400 talentów zaś — 10.480 kilogr. Chcąc porównać wartość dawnych monet srebrnych z pieniądzmi dzisiejszymi, należy je zredukować wedle ówczesnego stosunku na złoto, ponieważ obecnie panuje waluta złota, a wartość srebra w ostatnich dziesiątkach lat niezwykle spadła. Przyjmując za podstawę redukcyi srebra na złoto stosunek $1 : 13^1/_2$ panujący w starożytności klasycznej (Beloch. I. str. 215) miałby talent attycki wartość niespełna dwóch kilogramów złota, skoro zaś od owego czasu wartość złota spadła około trzykrotnie, przeto należy podnieść wartość talentu do sześciu kilogramów złota dzisiejszego czyli zwyż 20 tysięcy austr. koron,

[2] Skarb ten wynosił za Peryklesa do 10.000 talentów w srebrze, przedstawiających wartość około 20 milionów koron.

[3] Por. Böckh, I., str. 366 sq. Por. też Kurt Riesler, „Ueber Finanzen und Monopole im alten Griechenland" Berlin 1907.

ludności Rzymu. Ludność panująca żyła z dochodów prowincyi, jak właściciel rzymski żyje z dochodów swego majątku[1].

Wydatki Rzymu na kult bogów, na liczne i kosztowne budowle publiczne, mianowicie na strategiczne drogi, fortyfikacye, na wodociągi[2], osuszenie bagien italskich, dalej na zaopatrzenie miejskiej ludności i rozdawnictwo zboża darmo[3] lub po niższej cenie, rosły szybko wraz z rozwojem państwa. Zaprowadzenie wojsk stałych na żołdzie państwa[4], a za cesarstwa nadto rozgałęzionego systemu płatnych urzędników dworskich i publicznych, nadaje skarbowości rzymskiej nowy kierunek. Także przychody państwa zmieniają się ilościowo i jakościowo. Płyną one najpierw jak dawniej, z majątku państwa; należą tu loca publica, przynoszące przychód bądź tytułem ceny wstępu (np. do świątyń, portów) i użytku (np. wodociągów, dróg, mostów, kloak), bądź do czynszu dzierżawnego (kąpiele, sklepy) lub ceny kupna (place budowlane); dalej majątek ziemski w Italii, a później w prowincyach, kopalnie kruszców i monopol soli; wszelkie opłaty z majątku ziemskiego państwa nazywano vectigalia. Dawny podatek majątkowy (tributum) ustał za rzeczypospolitej, utrzymały się jednak cła istniejące już za królestwa. System celny uporządkowano za cesarstwa i pobierano cła nie tylko na granicy państwa, ale także na przejściach z jednej prowincyi do drugiej. Cła były dowozowe, wywozowe i przewozowe; pobierano je ad valoren w wysokości $2^1/_2\%$ od wartości. Przedmioty służące do osobistego użytku podróżnych były wolne od cła. W mieście Rzymie pobierano

[1] Marquardt, II., str. 144.

[2] Jeden wodociąg marsyjski kosztował 180 milionów sestercyów, czyli około 30 milionów koron. Ob. Mommsen, III., str. 350.

[3] U schyłku rzeczypospolitej niemal wszyscy obywatele rzymscy w liczbie 320.000 korzystają w stoiicy z rozdziału zboża, a wydatek ten państwa przedstawia wartość 77 mil. sestercyów rocznie; por. Marquardt II., str. 114.

[4] Wedle Marquardta (str. 94—5) wynosił za Tyberyusza roczny wydatek na wojsko t. j. 25 legionów po 6.000 ludzi, na pretoryanów i żołnierzy coh urb. razem 186,840.000 sestercyów — $40^1/_2$ milionów marek, nie wliczając w to płac wyższych oficerów, nagród, darów, kosztów auxiliów i floty, weteranów i t. p. Victor Duruy szacuje dochód państwa za Tyberyusza w sumie około 300 milionów marek, wydatki zaś Augusta na wojsko w sumie 160 mil. marek („Geschichte des römischen Kaiserreichs“ tłóm. I., 1885. str. 52 sq. i 123.)

u wstępu akcyzę od środków żywności[1]. Z podatków nałożonych za cesarstwa na obywateli rzymskich zasługują szczególnie dwa na uwagę: jeden majątkowy, drugi od obrotu towarów. Pierwszym jest mianowicie podatek spadkowy (lex vicesima hereditatum et legatorum) w wysokości 5% od wartości wszelkich spadków i zapisów na rzecz obywateli rzymskich, jeżeli spadek wynosił co najmniej 100.000 sestercyów i spadkobiercami nie byli najbliżsi krewni. W obec niechęci Rzymian późniejszych czasów do zawierania związków małżeńskich zapewniał ten podatek znaczny dochód skarbowi państwa. Cesarz Karakalla, nadając obywatelstwo rzymskie wszystkim mieszkańcom prowincyi, rozszerzył ten podatek także na prowincye. Drugim uwagi godnym podatkiem jest zaprowadzony również przez Augusta podatek od wszelkich kontraktów kupna w wysokości 1% wartości (centesima rerum venalium). Podatek ten utrzymał się z drobnymi wyjątkami przez cały czas cesarstwa[2]. W ten sposób za czasów cesarstwa poczęła także skarbowość państwowa przypominać Rzymianom, że utracili swą dawną wolność polityczną.

W całej pełni i surowości rozwinęła się skarbowość rzymska dopiero w prowincyach, lubo nie wszędzie w sposób zupełnie analogiczny i jednolity. Już z tytułu swej formalnej własności całego obszaru prowincyj[3], o ile gruntów faktycznie nie zabrali, uważali się Rzymianie za uprawnionych do nakładania na ludność miejscową rozmaitych obowiązków i podatków; grunta prowincyonalne podlegały podatkowi, chociażby je nabył obywatel rzymski. Głównym podatkiem każdej prowincyi był podatek gruntowy (tributum soli), wynoszący pewną część, zwykle dziesiątą, corocznego plonu, lub uiszczany w pewnej stałej kwocie pieniężnej albo w naturaliach. Za czasów rzeczypospolitej nie był podatek gruntowy dla braku pomiaru i klasyfikacyi gruntów uregulowany; dopiero za cesarstwa, począwszy od Augusta, dokonano pomiaru i klasyfikacyi gruntów wedle rodza-

[1] Por. H. Dessau, „Finanzen des alten Rom.“ w Handwörterb. der Staatw. 2. wyd. III. str. 953.

[2] Podatek spadkowy i od obrotu towarów miał być zaprowadzony na wzór podobnych podatków egipskich. Ob. Marquardt II., str. 259 sq. i 269.

[3] Por. Mispoulet, str. 226; Marquardt II., str. 177 sq.

jów uprawy i oszacowanej intraty. Nowy kataster sporządzono za Dioklecyana. Jednostkę podatkową (caput, iugum) stanowiła wartość 1000 solidów[1]; ztąd podatek gruntowy zwano później „capitatio", „iugatio"[2], a ów pomiar wraz z klasyfikacyą nazwano w średniowiecznej łacinie capitastrum, dzisiaj catastrum. Podatkowi podlegały atoli nietylko grunta. ale i mieszkańcy prowincyj. Wszyscy płacili podatek osobisty, tributum capitis, który w niektórych krajach przedstawiał się jako pogłówne (n. p. w Azyi, Afryce), w innych nie był równym, lecz zastosowanym do jakości i wysokości zarobków lub majątku, był więc rodzajem osobistego podatku zarobkowego lub majątkowego i jako taki przysparzał skarbowi więcej dochodu, niż równe pogłówne[3]. W czasach cesarstwa starano się podatek osobisty wedle możności zastosować do siły podatkowej opatkowanych osób, wskutek czego pogłówne płaciła ostatecznie tylko poddana ludność wiejska (coloni), miasta zaś podlegały podatkowi zarobkowemu[4].

Także w prowincyach pobierano podatki od obrotu towarów, cła graniczne i wewnętrze wedle wartości przedmiotów dowożonych i przewożonych; nadewszystko zaś cierpiały prowincye skutkiem nadzwyczajnych kontrybucyj, zdzierstw i nadużyć urzędników rzymskich i dzierżawców podatków, zwanych publicani. Wskutek ucisku politycznego i fiskalnego upadał dobrobyt prowincyj, podkopany już u schyłku rzeczypospolitej niszczącemi wojnami domowemi ambitnych tryumwirów. Oparcie skarbowości rzymskiej na szerszej podstawie stawało się naglącą koniecznością; dokonali tego w trzeciem stuleciu cesarze Karakalla i Dioklecyan. Pierwszy nadał obywatelstwo rzymskie wszystkim mieszkańcom prowincyi, a tem samem włożył na nich nowe obowiązki skarbowe; drugi wprowadził ustrój

---

[1] Na jedno jugum w katastrze Dioklecyana przypadało: 5 jugera winnic, 20 jugera roli pierwszej klasy, 40 jugera roli drugiej klasy, 60 jugera roli trzeciej klasy, 225 drzew oliwnych pierwszej klasy, 450 drzew oliwnych drugiej klasy. Także pastwiska szacowano wedle intraty. Por. Marquardt II., str. 220 sq.

[2] Por. też Glasson, „Histoire du droit et des institutions de la France", Paris 1887, I., str, 366 sq.

[3] Por. Marquardt, II,. 191—5.

[4] Por. tenże, str. 232 sq.: Vocke, str. 681 sq. Za colonów płacili pogłówne (plebeiam capitationem) posiadacze gruntu.

skarbowy i kataster prowincyonalny do Italii i zrównał w ten sposób ciężary podatkowe w całem państwie i u całej ludności. Tak zacierały się dawniejsze cechy znamienne skarbowości rzymskiej, odkąd cesarstwu przyświecać poczęła inna idea państwowa[1].

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

---

[1] Por. Rodbertus, VIII. str. 81 sq.

[2] Caesar zgromadził w r. 710 w kasie państwa 700, w swej własnej 100 milionów sest. (Mommsen, IV., 436.) Wedle Duruya (I., 53). zgromadził Tyberyusz skarb w wysokości przeszło 500 milionów marek.

[3] Por. Marquardt, II., str. 199—200. Literatura o skarbowości rzymskiej ob. u tegoż; nadto Cagnat, Les impôts indirects chez les Romains, Paris 1882; Lebedew „Finansowoje prawo" Petersburg 1889 wyd. 2. I. str. 20-40; Wagner, „Finanzwissenschaft" III. 1889 str. 18.

B) WIEKI ŚREDNIE.

Dzieje europejskiej skarbowości średniowiecznej wiążą się ściśle z równoczesnym stanem i rozwojem stosunków politycznych i ekonomiczno-społecznych. Stosunki polityczne wśród szczepów germańskich, które w zdobytych krajach zachodniego cesarstwa rzymskiego założyły samoistne państwa, niemniej wśród współczesnych szczepów słowiańskich, stanowią stanowcze przeciwieństwo rzymskiego ustroju politycznego[1]. U Rzymian wyrobiona od wieków idea państwa, świadome swych praw i obowiązków publicznych społeczeństwo, nakoniec cesarz, uważający się mimo swej absolutnej władzy tylko za głowę i przedstawiciela państwa, u Germanów i Słowian luźne plemiona, połączone mechanicznie i chwilowo dla zdobyczy, lub obrony, niedojrzałe do zrozumienia i przyswojenia sobie idei państwowej, a na ich czele król czy książę, ich wódz i władca, przedstawiciel, a oraz jedyny łącznik związku państwowego. Pierwsze zawiązki polityczne późniejszych państw germańskich i słowiańskich nie zasługują jeszcze na nazwę istotnych, ponieważ brak im organicznego zjednoczenia ludów stale osiadłych w odrębną i udzielną osobowość prawną. Potężna monarchia frankońska na zachodzie przedstawia już za Merowingów, a bardziej jeszcze pod Karolingami wiele na pozór podobieństwa do imperium rzymskiego[2], ale istota tej monarchii, podstawy i warunki jej bytu, są całkiem odmienne. Zdobyte przez królów frankońskich obszary, zawojowane ludy, nie są zdobyczą ludu ani państwa, lecz króla; on sam jest właścicielem zajętych krajów, panem podbitych ludów. W królewskiej władzy toną prawa polityczne wolnych Germanów. zgromadzenia ludowe tracą udział w rządach. a wpływ na sprawy publiczne zasadza się na stosunku osobistym do króla, nie na pochodzeniu[3], Przyczyną takiego wzrostu władzy królewskiej był właśnie brak idei państwowej, organicznej spójni i dojrzałości u ludów germańskich. Wpierw musiało rodzime społeczeństwo wyróść, wyrobić się, dojrzeć,

---

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

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

[3] Por. Janowicz, „Historya prawa niemieckiego“, str. 216 są.

zanim mogło posłużyć za odpowiednią podstawę dla nowożytnej organizacyi państwowej.

W wyższym jeszcze stopniu niż na zachodzie, był w pierwotnem patryarchalnem państwie polskiem Mieszka i Bolesława Chrobrego panujący wszechwładnym panem ludów pod swą władzą zjednoczonych. On nie tylko jest przedstawicielem państwa, ale uważa je wprost za swoją wyłączną, familijną własność. Jest on właścicielem całej ziemi w swem państwie, z wyjątkiem nielicznych zrazu obszarów, pozostawionych dawnej szlachcie, lub rozdarowanych kościołowi i innym. Cała ludność mieszka na ziemi księcia, później króla, który przez swych urzędników, prokuratorów i włodarzy dozoruje i kieruje jej pracą[1]. Ludność ta jest małoletnią, politycznie niedojrzałą, niezdolną do samodzielnego zbudowania żywotnego ustroju państwowego.

Jakoż państwu średniowiecznemu nie nadają właściwej cechy owe niedojrzałe państwa patryarchalne, lecz dopiero kilkuwiekowy okres tworzenia się nowych społeczeństw i organizmów politycznych w państwie patrymonialnem.

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

W epoce tej plemiona średniowieczne, osiadłe na zajętych obszarach, otrząsają się stopniowo z swej organizacyi rodowej i militarnej i przeobrażają w ustrój ekonomiczno społeczny i terytoryalny: szlachta zarzuca swe rycerskie rzemiosło i przemienia się w ziemian, rolników, społeczny podział pracy wytwarza odrębne zawody ekonomiczne, powstają miasta, różne od wsi nie tylko wałami i rowami ochronnemi, jak dawne grody, ale zajęciem swoich mieszkańców i organizacyą cechową, jako

[1] Bobrzyński, „Dzieje Polski w zarysie“, Warszawa 1880, I., str. 108 sq. i 140 sq.

siedziby rękodzieł i handlu, rozwija się hierarchia społeczna, a wraz z nią różniczkują się także związki polityczne. Państwo patrymonialne staje się państwem odrębnych, autonomicznych stanów, które wychowują się samodzielnie w rządach i w pracy, zanim posłużą jako podkład dla jednolitej organizacyi politycznej i zanim pod jej wpływem przeistoczą się w naród, świadomy swej jedności i swego posłannictwa. To wychowawcze znaczenie ma okres państwa patrymonialnego także w historyi skarbowości publicznej, a szczególnie ważną pod tym względem jest skarbowość miast średniowiecznych, gdyż świadomość potrzeb publicznych i stałe urządzenia skarbowe przedewszystkiem w miastach się rozpowszechniły.

a) SKARBOWOŚĆ PAŃSTWA ŚREDNIOWIECZNEGO.

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

żnego systemu obrotowego w kraju, albowiem wykopaliska dawnych monet świadczą, że wówczas w Polsce moneta kruszcowa była rzadką, a Bolesław Chrobry wybijał głównie dla drobnego obiegu małą monetę (denary czarne), prawdopodobnie z przetopionej monety rzymskiej[1].

W późniejszem państwie patrymonialnem nie rozporządza już panujący dowolnie majątkiem i siłami osobistemi swoich poddanych, lubo gospodarstwo społeczne pozostało przeważnie naturalnem. Gospodarstwo skarbowe rozpływa się w gospodarstwie panującego, a podstawą skarbowości jest jego majątek ziemski, z którego pobiera dochody w formie czynszów, danin w naturze i usług osobistych, podobnie jak pan ziemi od swoich poddanych.

Panujący korzystają także z kredytu, ale kredyt ten opiera się na ich majątku prywatnym lub zaufaniu do ich osoby. Na zabezpieczenie pożyczki oddają w zastaw dobra lub prawa intratne, np. wójtowstwa, a często korzystają też z poręki znanych zamożnych poddanych[2].

Dawne przychody publiczne, jak cła, podatki od obrotu targowego, podatki od gruntów, usługi publiczne, przybierają charakter odpłaty prywatnej za wzajemne usługi panującego. Nawet podatki powszechnie nakładane w tej epoce na żydów są rodzajem odwzajemnienia za opiekę nad nimi, a nadzwyczajne datki, jakich się panujący dopraszają w chwilach gwałtownej potrzeby od miast i możnych panów, nazywają się podarkami, za które należy się wdzięczność w formie rozmaitych łask i przywilejów. Prawo wybijania monety ma także cechę uprawnienia prywatnego, którem panujący może rozporządzać i którego często nadużywa przez wymuszanie opłat za przebijanie monety, a co gorsza, przez uszczuplanie jej zawar-

---

[1] Ob. Stronczyński, „Pieniądze Piastów“ Warszawa 1847 str. 218; F. Friedensburg, „Schlesiens Münzgeschichte im Mittelalter“ Breslau 1888 Cod. dipl. Sil. XIII. str. 5

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

tości. W okresie tym spodlała moneta we wszystkich państwach, a przez to, dla chwilowego zysku nadzwyczajnego, zmniejszyła się stale wartość pieniężnych wpływów skarbowych w czynszach i innych stałych daninach. Tak sami panujący nierozważną polityką monetarną, niemniej przez rozrzutne rozdawnictwo dóbr królewskich, podkopywali żywotną podstawę swej skarbowości. W systemie lennym przyczynili się również sami panujący do utraty swej władzy i dochodów przez t. zw. immunitety, t. j. przywileje wolności od podatków i opłat publicznych, które rozszerzono później na wszelkie dobra darowane przez króla; natomiast panowie immunitetów uzyskali dla siebie w swoim okręgu prawo pobierania podatków, ceł i innych danin publicznych[1].

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

Po za powyzszemi ogólnemi cechami skarbowości średniowiecznej przedstawiają urządzenia skarbowe i ich koleje w poszczególnych krajach europejskich znaczne różnice. W szczególności w państwie frankońskiem utrzymał się początkowo rzymski system opodatkowania, a królowie starali się rozszerzyć go na Germanów i dalej rozwinąć. Pozostały więc dawne cła rzymskie i podatki od obrotu: cła pobierano nie tylko na granicach państwa, ale i w portach, na placach targowych, na stacyach drogowych i rzecznych. Rozmaite podatki powyższe obejmowano często wspólną nazwą „teloneum“. Z czasem jednakowoż prawo pobierania ceł, myt i podatków od obrotu

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

przechodzi na urzędników i wasalów królewskich, a to bądź w drodze nadania kólewskiego, bądź przez uzurpacyę. Pomimo oporu Karolingów opodatkowanie spoczęło w rękach posiadaczów gruntowych; podatki pośrednie i cła od przewozu towarów otrzymały cechę opłat należnych panom. Podobny los spotkał także rzymskie podatki osobiste i gruntowe. Dawne pogłówne nie mogło się utrzymać wśród Germanów, którzy podatek osobisty poczytywali za znamię niewoli, zależności osobistej. Za Karolingów pozostaje więc pogłówne tylko jako opłata ciążąca na rodzinach wpisanych z dawien dawna w listę podatkową. Do poboru tej opłaty uprawniony jest król tylko o tyle, o ile owe rodziny nie podlegają władzy innych, świeckich lub duchownych panów. Podobnie podatek gruntowy przeistoczył się w czynsz, przypadający królowi nie jako panującemu, lecz jako właścicielowi domen. Opłaty uiszczane przez posiadaczy gruntowych królowi, jako pozostałe szczątki dawnego podatku gruntowego, niezmienne w swej wysokości, uzyskały nazwę census[1]. Z czasów rzymskich utrzymał się obowiązek poddanych do licznych świadczeń na budowę i naprawę dróg i mostów, robót fortyfikacyjnych, świadczeń dla króla, jego krewnych i urzędników w czazie podróży itd. Niektóre dochody mają pochodzenie germańskie, mianowicie udział króla w wehrgeldach, w grzywnach, niemniej dary w koniach, zbrojach, srebrze itp., które za Karolingów zmieniono w obowiązkową roczną daninę. Obowiązek służby wojskowej cięży na wszystkich wolnych bez różnicy narodowości. Nieposłuszeństwo w obec królewskiego powołania pod broń podlega grzywnie królewskiego banni. Dla ulżenia atoli ciężarów uzbrojenia i innych kosztów wojennych osobom niezamożnym, związali Karolingowie obowiązek wojskowy z posiadaniem co najmniej 4 uprawnych łanów. Posiadacze mniejszych posiadłości mieli pomagać sobie wzajemnie w dopełnianiu wspólnem obowiązku wojskowego.

W państwie niemieckiem słabnie władza króla nieustannie; majątek królewski zmniejsza się skutkiem rozdawnictwa lennictw i darowizn, inne prawa przynoszące dochody, a służące mu jako panującemu, t. zw. iura regalia, np. prawo

[1] Por. Janowicz, str. 360, Clamageran, „Histoire de l'impôt en France“ I., 116 sq. i 135 sq. Wedle niego zachował census nadal cechę podatku.

mennicze, górnicze, podatki od obrotu, przechodzą na panów terytoryalnych [1]. Natomiast rozwija się skarbowość w poszczególnych terytoryach i samoistnych miastach. Panowie terytoryalni i miasta państwowe spełniają istotne zadania państwa i czerpią dochody ze źródeł analogicznych jak panujący. Podstawą ich skarbowości pozostają dobra ziemskie i uprawnienia z niemi połączone. Nadto korzystają z licznych regaliów, które szczególnie panowie terytoryalni starają się rozszerzyć w najrozmaitszych kierunkach z uszczerbkiem dla obrotu i ogólnego rozwoju ekonomicznego. Podatków jednak nie wolno nakładać panom bez zezwolenia stanów; w chwilach nadzwyczajnej potrzeby, mianowicie wojennej, zwracają się do stanów z prośbą o pomoc, stany zaś nie tylko zezwalają, ale same rozkładają przyzwolone podatki. Takie wyjednywanie podatków u stanów powtarza się coraz częściej i z konieczności wchodzi w zwyczaj, nie traci jednak zasadniczej cechy dobrowolnego ustępstwa, czynionego przez stany na rzecz panującego. Ale wolne miasta mają prawo nakładania podatków na swych mieszkańców. Korzystanie z tego prawa jest w miastach ułatwione, najpierw z powodu gospodarstwa pieniężnego, które tu najwcześniej zapuszcza szerokie korzenie, następnie wskutek stosunkowo gęstej ludności i ułatwionej administracyi podatkowej. W miastach też rozwija się cały system podatków zwyczajnych od obrotu i od przedmiotów spożycia osobistego. Obok tych podatków t. zw. „pośrednich“, nakładano tu i ówdzie także podatki majątkowe, gruntowe i domowe, przeważnie jako nadzwyczajne. Także z kredytu korzystały miasta często, i to nietylko chwilowego, ale i stałego, długotrwałego, w formie rent pieniężnych [2].

We Francyi rozwinął się system feudalny wprawdzie wcześniej, niż w państwach niemieckich, ale też wcześniej, bo już

---

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

[2] Por. Geffcken, „Finanzwissenschaft“ w „Handbuch der polit. Oek“ Schönberga III., 1891 str. 16—17; Wagner, „Finanzwischenschaft“ III.,1889 str. 51—60, Eheberg, „Finanzen im Mittelalter“ w Handwört. der Staatswiss. 2 wyd. III., str. 957—968; tamże na str. 976 literatura. Hist. średn. skarbowości w Austryi ob. Mensi w „Oesterr. Staatswörterbuch“ Wien 1895 I., str. 475 sq., o skarbowości Krzyżaków ob. Joachim, „Das Marienburger Tresslerbuch der Jahre 1390—1409“, Königsberg 1896.

w 13. wieku (za Ludwika IX.) udało się królom francuskim złamać potęgę wielkich wazalów, dzięki połączeniu wielkich lenn z koroną i skutecznemu odrodzeniu praw zwierzchniczych. Główne dochody swe czerpie i tutaj król z posiadłości ziemskich i opłat z niemi połączonych, jak czynszów, myt i ceł, nakoniec z nadzwyczajnych zasiłków od poddanych i wasalów. Zasiłki te, zwane auxilia, aides, uiszczane były pierwotnie panu (seigneur) w wypadkach wskazanych tradycyą i zwyczajem miejscowości, najpowszechniej wówczas, gdy pan pasowanym był na rycerza, gdy córkę za mąż wydawał, gdy szedł do ziemi świętej, czy to na wyprawę wojenną, czy jako pielgrzym, lub w ogóle toczył wojny. Auxilium przypadające w takich wypadkach od wasali, stanowiło t. zw. taille extraordinaire w przeciwstawieniu do daniny taille ordinaire, którą wasali pobierali od poddanych w dowolnej wysokości i z przysłowiową surowością [1]. Owoż owe auxilia z rozwojem królewskich posiadłości i władzy zostały przez królów w ciągu dwunastego i trzynastego stulecia rozszerzone na posiadłości wielkich wasalów, a następnie dalej rozwinięte za współudziałem stanów generalnych. Dochody w ten sposób osiągnięte przeznaczano na pewien cel publiczny, mianowicie na uzbrojenia, wyprawy krzyżowe, na wojny i wojska zaciężne, przez co nabrały odrębnej cechy od własnych dochodów panującego, służących na utrzymanie dworu [2]. Z zasiłków tych wyrobiły się z czasem stałe podatki; kiedy mianowicie w połowie 15. wieku powstał we Francyi zawiązek wojska stałego, przeznaczono na utrzymanie tegoż dochody z „taille“ w rocznej sumie 1·2 mil liwrów. Równocześnie ograniczono dowolność wasali w pobieraniu tych podatków na własną korzyść, uczyniwszy to prawo zawisłem od zezwolenia króla [3]. Nazwą „aides“ obejmowano początkowo rozmaite podatki majątkowe, od intrat gruntowych i osobiste, czyli ogółem t. zw. bezpośrednie, jak i t. z. pośrednie, które rozwinęły się wcześnie w trzech formach: jako miejskie, pobierane od produktów wiejskich przy bramach (octrois), jako podatki od wina i innych napojów (aides w ściśl. znacz.), nakoniec jako uciążliwe podatki od soli (gabele). Później stosowano tę

[1] Bochenek, str. 9.
[2] Wagner, III., str. 125.
[3] Tenże, str. 126 i 139 sq.

nazwę tylko do podatków pośrednich w przeciwieństwie do bezpośredniego „taille“. W ten sposób wyrobił się we Francyi już w 15. wieku obszerny system podatkowy, który się stał podstawą późniejszego rozwoju skarbowości [1]. Już u schyłku wieków średnich ogólny dochód królów francuskich był stosunkowo bardzo znaczny. Jeżeli mianowicie uwzględnimy, że ówczesny livre był o wiele cięższy od dzisiejszego [2], a prócz tego wartość rzeczowa kruszców szlachetnych w ogólności znacznie spadła, okaże się roczny dochód ogólny królów francuskich już z końcem 14. wieku wyższym nad 100 milionów franków wedle dzisiejszej wartości rzeczowej [3].

Wiele oryginalnych i uwagi godnych rysów zawiera średniowieczna skarbowość Anglii. Tu bowiem od najdawniejszych czasów czyniono różnicę między własnością króla a narodu, tu też najwcześniej, bo już u schyłku 13. wieku uzyskał parlament prawo przyzwolenia podatków. Brytania była pierwotnie prowincyą rzymską; skarbowość rzymska atoli nie pozostawiła tu po sobie trwalszych śladów. W czasach anglosaskich utrzymuje się król i spełnia obowiązki publiczne przedewszystkiem z dochodów posiadłości ziemskiej, będącej jego prywatną własnością. Oprócz tej własności ziemskiej, zwanej bocland [4], którą król dowolnie może rozporządzać, powstała inna własność ziemska publiczna

---

[1] Tenże, str. 126 i 133—4.

[2] Dochód brutto Ludwika IX. w r. 1256 i 1257 miał wynosić 206.909 livrów = wedle wagi 3,178.136 franków, a wedle wartości rzeczowej (siły kupna) = 18,590.683 frcs. (Kaufmann. „Die Finanzen Frankreichs“, Leipzig 1882 str. 25).

[3] Dochód brutto Fillipa Pięknego w r. 1310 miał wynosić 410.036 livrów = wedle wagi 5,454.767 frcs.; wedle wartości rzeczowej = 39 milionów frcs. (Clamageran, I., str. 323). Dochód Karola V. Mądrego w r. 1375 szacują na 1,600.000 livrów = wedle wagi (1 l. = 10.45 frcs.) 16,720.000 frcs., = wedle wartości 120 milionów frcs. (Kaufmann, str. 25). Dochód LudwikaXII. u schyłku życia (r. 1514) przedstawiał sumę 4,867.000 livrów = wedle wagi (1 l. = już tylko 5·17 frcs.) 25,151390 frcs., = wedle wartości 175 miiionów frcs. Liter. ob. M. Harbulot w Diction. d'econom. polit. L. Saya. I., str. 1009.

[4] Zdobywca i jego wojsko rozporządzali prawem siły całą zdobytą ziemią. O ile z tego prawa korzystali, opierała się ich własność na dokumentach i dlatego zwano ją bocland (Vocke, „Geschichte der Steuern des britischen Reiches“ Leipzig 1866 str. 129.) Wilhelm Zdobywca utworzył w całym kraju jednolity kataster „domesdaybook“.

„folkland," tworząca stałą dotacyę korony, ale niepozbywalna. Przychód z posiadłości ziemskiej wpływał nie tylko w bezpośredniej intracie, ale przedewszystkiem w licznych świadczeniach naturalnych, robociznach, czynszach w naturze i w pieniądzach [1]. Z posiadaniem dóbr publicznych łączy się także prawo króla do regulowania komunikacyi i pobierania ceł portowych, targowych i innych. Pojawia się też nadzwyczajny podatek gruntowy majątkowy na płacenie haraczu duńskiego („Dänengeld") i w ogóle na potrzeby wojenne [2]. W czasach normańskich utrzymała się mimo feudalizmu jedność państwa. Posiadłość ziemska królów zwiększyła się za Wilhelma Zdobywcy skutkiem licznych konfiskat majątkowych; dzięki rozległym swym posiadłościom uchodził on za najzamożniejszego monarchę, kronikarze też podają oczywiście przesadne daty o jego dochodach [3]. Wskutek marnotrawnego rozdawnictwa posiadłości ziemskich na rzecz lenników, zmniejszały się dochody za jego następców, którzy starali się je uzupełnić rozgałęzionym systemem rozmaitych świadczeń naturalnych, opłat i kar pieniężnych, nakładanych z trojakiego tytułu: posiadłości gruntowej, stosunku lennego i królewskiego prawa zwierzchniczego. Na dzierżawców swych gruntów nałożyli królowie między innemi daninami obowiązek przyczyniania się do potrzeb wojennych króla przez t. zw. tallagia, daniny, których wysokość stosowała się do wysokości majątku ruchomego dzierżawców. Od wasalów domagali się oprócz służby wojennej, podobnie jak we Francyi, nadzwyczajnych zasiłków w pewnych wypadkach, od połowy 12. wieku zaś w zamian za osobistą służbę wojenną zapłaty pieniężnej, zwanej scutagium (Schildgeld); danina ta niebawem weszła w zwyczaj z powodu używania wojsk zaciężnych, szczególnie w wojnach za granicą prowadzonych, mianowicie we Francyi i Irlandyi. Nakoniec na podstawie swych praw zwierzchniczych nakładali królowie w wyraźnych celach fiskalnych liczne kary pieniężne (zwane amerciaments),

[1] Vocke, str. 129.

[2] Wagner III., str. 163; główne dzieło źródłowe Dowell „History of taxation and taxes in England, from the earliest times to the present day' 4 vol. London 1885. I., str. 8—12.

[3] Miał on pobierać z swego majątku w naturaliach i pieniądzach 1061 Ł. (livre = wówczas funtowi srebra) dziennie, a zatem rocznie około 387.265 Ł., a razem z innemi dochodami 400.000 Ł., czyli w dzisiejszych pieniądzach przeszło 5 milionów Ł. (Vocke, str. 5).

ustanawiali opłaty (f i n e s), mianowicie opłaty sądowe od wpisów zmian w własności ziemskiej, jakie dopiero w nowszym okresie skarbowości spotykamy w reszcie Europy, tudzież nadzwyczajne podatki majątkowe i od intrat majątku nieruchomego i ruchomego[1]. Natomiast oprócz ceł zagranicznych i portowych[2], mających od dawna cechę opłat za opiekę królewską nad handlem, nie rozwinął się w Anglii i w tym okresie system podatków pośrednich.

Prawo przyzwalania podatków przysłużało w Anglii już na mocy Magna Charta i ustaw dodatkowych, a szczególnie na mocy zatwierdzenia tych praw w r. 1297 przez Edwarda I. parlamentowi. Gdy w 14. wieku Ryszard II. nałożył samowolnie pogłówne, wybuchło powstanie, które go pozbawiło korony[3]. W 14. wieku uzyskał parlament prawo przyzwalania nowych ceł i podwyższania dawnych; dawne cła pozostały dziedzicznym dochodem króla[4]. Zarząd spraw skarbowych powierzonym był już od czasów Wilhelma Zdobywcy centralnemu urzędowi skarbowemu, zwanemu s c a c c a r i u m, e x c h e q u e r; urząd ten przyjmował za króla dochody, kwitował, czynił wydatki i składał dwukrotnie w roku królowi rachunki z czynności swoich; był on zarazem sądem w sprawach skarbowych[5].

b) SKARBOWOŚĆ POLSKI ŚREDNIOWIECZNEJ.

Jak na Zachodzie, tak i w P o l s c e czerpie król swe dochody głównie z swych posiadłości ziemskich i złączonych z niemi danin ludności wiejskiej. Ludność wiejska, tak wolna (liberi) jak i przywiązana do gleby (adscriptitii), opłaca na rzecz panującego w naturze rozmaite daniny, cła i myta, nakoniec pełni posługi

---

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

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

[3] Ob. G e f f c k e n, str. 18 i 19.

[4] W a g n e r, III., str. 174.

[5] Bliżej G n e i s t, „Das englische Verwaltungsrecht“ Berlin 1867 I. str. 193— 206 i 345—7.

publiczne[1]. Daniny mają rozmaite nazwy bądź wedle swego przeznaczenia, jak stróża, przeznaczona dla stróży czyli grodu, narzas na rzeź, bądź od przedmiotu, jak wół, krowa, owca, sep, bądź od sposobu, jakim były pobierane, np. opole, jeśli opolami, poradlne, podworowe, podymne, jeśli pojedynczemi dziedzinami wieśniaczemi. Daniny te były zwykle stałe, coroczne; pierwotnie były pobierane opolami, później przy gęstszej ludności zamieniono powoli system opolny na poradlny czyli podworowy, który stał się w XIV. wieku powszechnym. Pobierano też dochód z mennicy, z podatków żydowskich, ceł wewnętrznych i myt; dokumenty wymieniają targowe, drogowe, mostowe, i przewozowe i obraz czyli pomiot. Najwięcej uciążliwym miał być pomiot, to jest przebijanie stempla na nowy, czego dokonywał za pewną opłatą myncarz, zjeżdżający w tym celu na targi. Posługi publiczne polegały na obowiązku dostarczania koni (podwody), wozów (powóz), budowania grodów i mostów, przewożenia przedmiotów monarchy od wsi do wsi, później też brania udziału w wyprawie wojennej[2]. Po rozpadnięciu się państwa za synów Krzywoustego na udzielne księstwa i patrymonia, uzyskali władcy patrymonialni prócz praw sądowych i politycznych w obrębie dziedzictwa także prawo nakładania podatków[3], takie samo, jakie miał książę w obrębie państwa. Podatki płacono przeważnie w naturze, niektóre jednak w pieniądzach. Wedle Długosza wynosiło poradlne za Kazimierza W. z każdego łanu osiadłego po sześć skojców czyli dwanaście groszy, tudzież miarę żyta i owsa. Wprawdzie rozmiary łanu staropolskiego były znacznie większe niż łanów późniejszych, podatek ten jednak na owe czasy nie był wcale umiarkowanym[4].

---

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

[2] Piekosiński, str. 254—5.

[3] Ob. L. (ks. Tadeusz Lubomirski), „Trzy rozdziały z historyi skarbowości w Polsce“ Kraków 1868, str. 7—11.

[4] Łan staropolski miał trzy pola, w każdem polu po staj 7. razem więc 21 staj, na dom staje 1, na ogród staje 1, na nawsie staje 1 (Pawiń-

W historyi średniowiecznej skarbowości polskiej, tworzy smutną epokę przywilej koszycki króla Ludwika Węgierskiego z r. 1374, który celem zapewnienia następstwa tronu dla jednej z swych córek, uwolnił na zjeździe w Koszycach „ze szczególnych ku szlachcie względów“ [1] od dotychczasowych ciężarów, „miasta, grody, posiadłości, miasteczka i wsie, mieszkańców we wsiach baronów i szlachty w Królestwie polskiem zamieszkałych“, zastrzegając sobie tylko, aby nadal z każdego łanu na św. Marcina płacono po dwa grosze „na znak najwyższego zwierzchnictwa i uznania korony królewstwa polskiego“ [2]. Wprawdzie przywilej koszycki był wyprzedzony przywilejem budzińskim z r. 1353, w którym król Ludwik z góry przyrzekał, że poprzestanie na daninach z dawna składanych i nie będzie wymagał nadzwyczajnych podatków, ale dopiero przywilej koszycki owo przyrzeczenie uświęcił i bliżej określił zakres obowiązków poddanych, przemieniając wszystkie daniny składane dotychczas w naturze na pieniądze i zwalniając ich od danin nadzwyczajnych. W ten sposób zyskał król stały przychód w pieniądzach, ale stracił możność podniesienia tego dochodu w razie nadzwyczajnej potrzeby publicznej bez zezwolenia sejmu i w tem osłabieniu władzy królewskiej w dziedzinie skarbowości leży ujemne znaczenie przywi-

ski „Księgi podskarbińskie z czasów Stefana Batorego.“ Źródła dziej. T. IX. str. 300.) Piekosiński podaje rozmiary tego łanu w rozprawie: „O łanach w Polsce wieków średnich“ Kraków 1887. Grosz ówczesny równa się wedle wartości kruszcowej dzisiejszym 80 austr. halerzom, a wedle wartości zamiennej około 4 koronom.

[1] „Eos speciali favore prosequendo, civitates, castra, possessiones oppida et villas, incolas villarum totios regni Poloniae inhabitantes, ipsorum baronum et nobilum omnium. absolvimus, liberamus et eximimus ab omnibus et singulis collectis donationibus sive tributis, tam generalibus, quam specialibus, quocunque nomine censeantur, et ab omnibus servitiis, laboribus... itd.“ Vol. L I. 56. Por. Felix Zieliński, „Poszukiwania historyczne nad finansami polskiemi w XIV. i XV. w.“ w Bibl. Warszaw. 1849 III., str. 560 sq.

[2] „Sed his tantum volumus esse contenti, quod duo grossi usualis monetae de quolibet manso vel sorte locatis vel possessis... in signum summi dominii et recognitionem coronae regni Poloniae exsolvantur“. Piekosiński („Zdobycze szlachty polskiej w dziedzinie prawa publicznego w wieku XV.“ w Czasopiśmie praw. i ekon. Kraków 1900, str. 375) mniema, że należy tu rozumieć grosze czeskie, gdyż tylko czeskie grosze całe były w pospolitym obiegu. Zdaje mi się atoli, że „usualis moneta“ nie była czeską, lecz polską, mianowicie powszechne wówczas

leju koszyckiego. Król Kazimierz W. nakładał poradlne (łanowe, królestwo) po 12 groszy z łanu, a nadto pobierał zwyczajne daniny w naturze. Od czasów króla Ludwika odpadły daniny w naturze, a pozostały tylko dwa grosze z łanu. Nawet owa przemiana danin na podatek pieniężny, wprost konieczna wskutek rozwoju obrotu pieniężnego, okazała się w skutkach dla skarbu niekorzystną, ponieważ moneta polska stawała się coraz podlejszą i miała coraz niższą siłę kupna, a nadto same kruszce szlachetne począwszy od XVI. wieku stopniowo traciły na swej wartości. W razie utrzymania się wartości groszy z XV. wieku, byłby skarb publiczny miał zapewniony wzrost swoich dochodów z łanowego przez to, że ilość łanów kmiecych, wskutek mnożenia się ludności i korczowania lasów wzrastała: z drugiej jednak strony wolne były od podatku łany pańskie, które z rozwojem gospodarstwa folwarcznego, począwszy od drugiej połowy XV. wieku, przeważały w Polsce[1]. Z wolności szlachty korzystało także duchowieństwo, a wolnym był z tytułu udziału w wyprawie wojennej też sołtys[2].

---

półgroszki i denary. Jeśliby przywilej mówił o groszach pragskich, byłby to niewątpliwie powszechnym wówczas zwyczajem wyraźnie dodał, skoro grosze pragskie były droższe od polskich; zresztą przywilej z r. 1374 wcale nie mówi, że łanowe należy płacić w całych sztukach groszowych, których było niewiele. Wszelako ta niejasność przywileju była widocznie w praktyce rozmaicie interpretowaną i dlatego przywilej czerwiński Władysława Jagiełły z r. 1422 wyraźnie zastrzega, że ów podatek, zwany „Królestwo", nie należy na przyszłość ściągać w groszach pragskich, ale w „bieżącej i powszechnej monecie w Królestwie", nawet wtedy, gdyby panowie dla siebie pobierali od kmieci czynsze w groszach pragskich (V. L. I. 84).

[1] Ilość osiadłych łanów w Polsce opłacających podatek za Ludwika węgierskiego szacuje Piekoński („Zdobycze szlachty polskiej" j. w. str. 374) na 12.000. Pobór po dwa grosze z łanu czyniłby 24.000 groszy czyli 1700 czerwonych złotych rocznie. U schyłku panowania Kazimierza Jagiellończyka było w Polsce łanów osiadłych około 34.800. W r. 1576 było wedle wykazu urzędowego łanów kmiecych i wójtowskich w Polsce 147.661 (w Wielkopolsce 62.778, w Małopolsce 54.391, w Księstwie pruskim 30.492), w r. 1588 zaś 176.781 łanów, obowiązanych do płacenia podatku (Pawiński, „Księgi podskarbińskie", Źródła dziej. IX. str. 302—3).

[2] W kraju wojsko służyło darmo, w wyprawach zagranicznych dawał król w XIV. w. pięć grzywien czyli 240 groszy na konia; sto lat później za Stefana Batorego wydatek na konia wynosił 60 złotych czyli 1800 groszy rocznie. Por. Pawiński j. w. str. 291; Zieliński, str. 568;

Aby mieć obraz dochodów króla w Polsce za Ludwika węgierskiego należy uwzględnić, że dzisiaj w Europie panuje powszechnie pieniądz złoty jako obiegowy, albowiem nawet w krajach waluty podwójnej wartość obiegowa monet srebrnych stosuje się do wartości monet odpowiednich złotych, a jest niezawisłą od wartości srebra. Natomiast w wiekach średnich obiegową monetą jest przeważnie moneta srebrna, ale obok niej krążą także monety złote, n. p. w Polsce przeważnie dukaty węgierskie (czerwone złote), wybijane w Polsce dopiero od XVI. wieku na mocy ordynacyi[1] Zygmunta I. Owoż grosze za Kazimierza Wielkiego miały wartość $^1/_{14}$ czerwonego złotego, następnie jednak coraz mniejszą, w drugiej połowie XV. wieku zeszły do $^1/_{32}$ części czerwonego złotego[2], w połowie XVI. wieku do $^1/_{59}$ części, nakoniec z końcem XVIII. wieku do $^1/_{549}$ części czerwonego złotego. Grosz za Kazimierza Wielkiego więc równa się wedle zawartości kruszcowej dzisiejszym 80 halerzom, wedle

---

Tadeusz ks. Lubomirski, „Rolnicza ludność w Polsce od XV. do XVI. wieku“ w Bibl. warszaw. 1857 II. str. 792.

[1] Wedle tej ordynacyi z 16. lutego 1528 miano wybijać czerwone złote dokładnie jak węgierskie, to jest z grzywny wagi krakowskiej 56 czerwonych złotych. Grzywna krakowska miała (wedle Piekosińskiego) 187·68 gramów, w obec czego czerwony złoty miał 3·53 gramów wagi, a 3·51 gr. czystego złota, ponieważ miał $^1/_2$ karata czyli $^1/_{48}$ część domieszki. Dzisiaj dukat austryacki ma czystego złota nieco mniej bo 3·4619 gramów, a ogólnej wagi 3·494. Czerwony złoty równa się pod względem zawartości kruszcu 12 frankom, lub 11 koronom i 40 halerzom. Gdy atoli od XV. wieku wartość złota spadła około pięciokrotnie, przeto wartość zamienna czerwonego złotego w owych czasach równa się około 60 frankom lub 57 koronom.

[2] Wskutek błędnej polityki monetarnej za Jana Olbrachta powstał w Polsce obok czerwonego złoty polski jako osobna moneta, ale tylko rachunkowa. W statutach z r. 1496 bowiem (Vol. leg. I. 266 „de floreni valore“), celem zapobieżenia drożeniu czerwonego złotego postanowiono, że odtąd raz na zawsze („observetur aeviterne“) ustanawia się wartość złotego na pół kopy groszy („mediae sexagenne“), a to pod karą 30 dukatów węgierskich. Gdy jednakowoż grosze dalej podlały, czerwony złoty dalej drożał, natomiast powstała moneta idealna, złoty polski, który rzeczywiście w myśl owej konstytucyi miał stale tylko 30 groszy, ale coraz podlejszych tak, że w r. 1766 przypadało na czerwony złoty 16 złotych polskich, w r. 1786 zaś 18, czyli 540 groszy.

wartości zamiennej zaś około 4 koronom, ponieważ wartość złota spadła od owego czasu około pięciokrotnie [1].

Sama szlachta była w ówczesnej Polsce i w innych krajach uwolnioną wprawdzie od podatków, ale względy polityczne i własny interes ekonomiczny powstrzymywały ją od przyzwalania panującemu nadzwyczajnych danin od kmieci. Szlachta bowiem pragnęła zabezpieczyć sobie autonomię w swoich posiadłościach oraz zachować siły ekonomiczne włościan dla swojej korzyści. Podatki państwowe osłabiały ekonomicznie kmieci, a tem samem uszczuplały źródło utrzymania ich panów. Główny ciężar ludu wiejskiego bowiem polegał w świadczeniach na rzecz panów w płodach surowych, w czynszach pieniężnych i w robociźnie. W zasadzie byli kmiecie dzierżawcami gruntów i zakres ich obowiązków był określony pierwotną umową dzierżawną. Ale umowa ta musiała doznać zmiany już dlatego, że czynsze z rozwojem obrotu pieniężnego zamieniano na pieniężne, ale pieniądz tracił ciągle wartość z powodu pogarszania monety, i zmuszał panów do pewnej dowolności, bądź przez podnoszenie czynszów pieniężnych, bądź też przez nakładanie na kmieci pewnych dodatkowych obowiązków, n. p. robocizny. Kiedy zaś za Kazimierza Jagiellończyka dzięki pokojowi toruńskiemu [2] z r. 1466 odzyskała Polska ziemię pomorską, chełmińską i michałowską, a zakon niemiecki w Prusiech wschodnich uczyniła swym hołdownikiem, przeobraziły się niebawem stanowczo stosunki ekonomiczno-społeczne. Z otwarciem bowiem ujścia Wisły i przystępu do morza powstała możność korzystnego wywozu zboża, drzewa i innych płodów surowych Wisłą i licznymi jej dopływami (Dunajcem, Sanem, Bugiem, Narwią, Wartą, Pilicą) z Małopolski, Rusi, Wielkopolski i Mazowsza

[1] Kazimierz Wielki pobierał z łanu po 12 groszy, to znaczy po 48 koron wedle dzisiejszej wartości, Ludwik węgierski tylko po 6 koron. Z końcem XV. wieku dwa grosze z łanu miały wartość dzisiejszych 3·56 koron. Jeżeli za Kazimierza W. było w Polsce 12.000 łanów, to dochód po 12 groszy z łanu przedstawiał wartość dzisiejszych 576.000 koron, za Ludwika zaś po 2 grosze, wartość dzisiejszych 96.000 koron. O monecie polskiej ówczesnej ob. Piekosiński „O monecie i stopie menniczej w Polsce w XIV. i XV. wieku“ Kraków 1878 i tablice Tadeusza Czackiego (podane za Łojką), „O litewskich i polskich prawach“ w wyd. Turowskiego I., str. 136 i 240.

[2] Vol. I. I. 202—221.

do Gdańska[1], powstały warunki rozwoju wielkiej produkcyi i handlu, zwłaszcza że równocześnie wzmagał się popyt za zbożem polskiem ze strony krajów zachodnich. Szlachta zwolniona od potrzeby ciągłego pogotowia wojennego zwraca się wówczas sama do pługa, korczuje lasy, usuwa dzierżawców, tworzy i rozszerza własne gospodarstwo folwarczne. Ilość łanów uprawnych szybko się zwiększa, chociaż skarb królewski nie ma udziału w tym pomyślnym zwrocie ekonomicznym. Szlachta zaczyna w całej pełni cenić wartość sił roboczych, których podówczas wszędzie brakowało, ogranicza więc wychodźtwo włościan ze wsi i narzuca im przymusową pańszczyznę, sankcyonując ją już w XV. wieku w ustawach partykularnych. Dla zapewnienia sobie większego wpływu na kmieci oraz korzyści z roli i dochodów sołtysa wykupują panowie sołtystwa i stają się sędziami włościan i to bez odwołania. Smutny ten okres upadku wolności kmieci zamykają konstytucye sejmu krakowskiego z r. 1532, które „ze względu na objawiający się u wielu poddanych królewskich brak robotników“ postanawiają, że nie wolno kmieciom ani ich synom opuszczać wsi bez wiedzy i zezwolenia pana pod grozą przymusowej pracy i odstawienia do ich panów[2]. Tak więc rozkwit ekonomiczny w Polsce u wrót epoki odrodzenia stworzył ze stanu rycerskiego zawód wielkich rolników i sprowadził ekonomiczny i polityczny upadek kmieci [3].

Jak wielkim był faktyczny dochód króla z poradlnego z końcem XIV i w XV wieku, nie można dokładnie obliczyć pomimo cennych wydawnictw źródeł, jakie się w ostatnich cza-

---

[1] Bobrzyński, „Dzieje Polski“ I. 1889 str. 277.

[2] Vol. leg. I. 503. Por. Balzer, „Reformy społeczne i polityczne konstytucyi trzeciego maja“ Kraków 1891 str. 8 sq.; Piekosiński „Zdobycze szlachty polskiej“ str. 369—377.

[3] Pawiński oblicza ogólny ciężar łanu kmiecego za Stefana Batorego na 100—200 groszy tytułem podatków zwyczajnych, nie licząc pańszczyzny i nadzwyczajnych poborów sejmowych („Skarbowość“ str. 396), por. długi spis obowiązków kmieci u Lubomirskiego, j. w. str. 804—8. Anzelm Gostomski, autor „Notat gospodarskich“ napisanych około r. 1570, a wydanych drukiem r. 1588, przytacza rozmaite ówczesne daniny w instrukcyi dla urzędnika (str. 107 sq. w wyd. Turowskiego); „urzędnik“ ma także dojrzeć wczesnej zapłaty „poradlnego i innych królewskich dochodów“ (str 22).

sach pojawiły[1]. To jednak pewna, że skutkiem pogorszenia pieniędzy traciło „poradlne“, zwane później „podymnem“, znaczenie dla skarbu królewskiego. Za Zygmunta III. przestano je wybierać dla króla, a Władysław IV. uwolnił szlachtę na zawsze od tego podatku.

Tak skutkiem wygaśnięcia dziedzicznej dynastyi Piastów i osłabienia władzy królewskiej w systemie elekcyjnym od czasów Ludwika Węgierskiego, utracił król prawo nakładania i pobierania podatków, i został ograniczonym do dochodów z dóbr swoich, między któremi żupy solne ważne zajmują miejsce. Wszelako dobra te zmniejszają się przez darowizny, sprzedaże i zastawy; w kłopotach skarbowych zaciągają królowie nowe długi, psują monetę, zastawiają dalej dobra, a w nagłej potrzebie udają się do miast, szlachty lub duchowieństwa o zapomogi, do papieża o odstąpienie dochodu z Ś-topietrza, lub wprost do sejmów, a od 15. wieku wpierw do sejmików[2] poszczególnych ziem o przyzwolenie podatków. Także na Litwie już przy wprowadzeniu chrześciaństwa przywilej wydany w r. 1387 wyzwolił naród od niektórych robocizn; późniejszy przywilej spisany w Horodle w r. 1413 zastrzegł wprawdzie prawo stanowienia podatków panującemu, ale już przywilej króla Kazimierza z r. 1457 zrównał prawa szlachty litewskiej z prawami szlachty polskiej. Dla dóbr świeżego nadania zachował obowiązek budowania

---

[1] Jeszcze w r. 1854 ogłosił hr. Aleks. Przezdziecki niektóre rachunki dworu Władysława Jagiełły („Życie domowe Jadwigi i Jagiełły z reg. skarb. z lat 1388—1417,“); więcej materyału zawierają „Rachunki dworu króla Wład. Jagiełły i król. Jadwigi z lat 1388—1420“ wydane w r. 1896 przez Piekosińskiego (wyd. komis. hist. akad. um.) Pawiński wydał księgę skarbową króla Kazimierza Jagiell. od r. 1484—1488 („liber quitantiarum regis Casimiri“) opracowaną w r. 1991 przez Fr. Papéego. oraz księgę sk. Aleksandra od r. 1502—1506 („Teki A. Pawińskiego“, Warszawa 1897). Skarbowość z czasów króla Aleksandra, opracował ks. Tadeusz Lubomirski („Trzy rozdziały z historyi skarbowości“). Materyały do historyi skarbowości XV wieku zawiera też dzieło Pawińskiego „Sejmiki ziemskie“ Warszawa 1895. Uchwały podatkowe za Kazim. Jagiell. zestawił Tomaszewskij „Podatkowi uchwały za Kazimira Jagajłowicza w Polszczi“ 1897 t. 19 Zapisków tow. im. Szewczenki we Lwowie.

[2] A. Pawiński, „Sejmiki ziemskie“ str. 3 sq.

zamków, poprawy dróg i mostów i dawania stacyi:[1] ale wszystkie dobra ziemskie uwolnił od podatków w naturze i pieniądzach: mianowicie od „serebrszczyzny“[2], „dziakła“[3], podwód, powozów i innych „ucisków“[4]. W ten sposób otrzymała szlachta litewska prawo uchwalania podatków, a król Zygmunt I. rozszerzył ten przywilej na południowe województwa[5].

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

Sejmy uchwaliły (wedle Lubomirskiego) w pierwszej połowie XV. wieku podatek dwa razy, w drugiej połowie tegoż wieku szesnaście razy, w ciągu XVI. wieku zaś pięćdziesiąt razy[6]. Uchwały sejmowe okazały się niezbędnemi przedewszystkiem wskutek zrzeczenia się podatków przez Ludwika węg, albowiem w uchwałach tych powracano do dawnego podatku 12 groszy z łanu już jako podatku nadzwyczajnego, i musiano go coraz częściej uchwalać z zastrzeżeniem, że podatek ten jest dobrowolnym i nie uwłacza swobodom szlachty. W ogóle podatki sejmowe uchwalane w tym okresie były czworakiego rodzaju. Jedne zwróciły się głównie przeciw miastom, a były niemi szos, podatek majątkowy, i czopowe, podatek od napojów,

---

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

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

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

[4] Ob. tenże, str. 214.

[5] Ob. L. „Trzy rozdziały z historyi skarbowości“, str. 2—3.

[6] Lubomirski, „Rolnicza ludność“, str. 810—11. Wedle A. Pawińskiego („Sejmiki ziemskie“, str. 3) pierwszem znanem zebraniem sejmików, a następnie walnego sejmu (w Korczynie) w sprawach podatkowych, było zwołanie sejmików w r. 1404 celem uchwalenia podatku po 12 groszy z łanu na wykupno od Krzyżaków ziemi dobrzyńskiej za 40.000 czerwonych złotych.

obydwa znane w miastach, jako podatki miejskie już od XIV. wieku[1]. Inne obarczyły samą szlachtę i duchowieństwo, miano wicie podatek od intrat, zwany pospolicie podatkiem czwartej części czynszów. Podatek ten, wspomniany już w XV. wieku[2] miały płacić wedle uchwały sejmu z r. 1507 stany: duchowny i świecki od wszelkich przychodów[3], jako to: z czynszów kmiecych, z procentów od sum ulokowanych, z mostowego, z karczem, młynów, przewozów, kuźnic, lasów, łąk, ogrodów oraz gruntów nieosiadłych. Od dziesięcin miano składać ósmą część[4]. Nakoniec czwarty, dawny podatek, łanowe[5], spadał bezpośrednio na kmieci i na szlachtę nie mającą kmieci (t. zw. szlachtę zagrodową). Pośrednio jednak dotykało łanowe szlachtę, która dotychczas w razie wojny pobierała dla siebie nadzwyczajny podatek i musiała go później odstąpić skarbowi[6]. Dochód z poboru tych podatków wynosił w r. 1508 70.000 fl. czyli wedle dzisiejszej wartości rzeczowej około 3,700.000 koron. Nadto urządzano komory celne pograniczne i wybierano podwyższone cło wywozowe i dowozowe. W r. 1510 wynosił ogólny dochód skarbu 104.406 fl., czyli około 5 milionów koron.[7]

---

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

[2] Ob. Blumenstock, str. 113. dop. 8.

[3] W zasadzie, jak obaczymy w teoryi skarbowości, był ten podatek racyonalnym i mógłby uzdrowić finanse kraju. Niestety jednak społeczeństwo ówczesne nie dojrzało jeszcze do takiej formy podatku; cały ten podatek przyniósł w r. 1525/7 do skarbu 4.033 fl., a koszta na taksatorów wyłożone wynosiły 8.541 fl! Suma innych podatków w tym roku wynosiła 67.638 fl., gdy koszta nie przewyższyły 2.635 fl. W r. 1553 wpłynęło z całej Polski owego podatku tylko 819 fl. w r. 1571 jeden tylko władyka przemyski zapłacił ten podatek (Lubomirski, „Rolnicza ludność“ j. w. str. 821).

[4] L. „Trzy rozdziały“ str. 9.

[5] Zwykle po 12 groszy od łanu, bez względu na wielkość i urodzajność tegoż (Blumenstock, str. 114)

[6] L. j. w. str. 8.

[7] Por. L, str. 24 i wyżej. str. 54. uw. 1. Równocześnie we Francyi dochód Ludwika XII. miał wartość około 176 milionów franków (Ob wyżej str. 49 dop. 3.) W r. 1511 zamknął skarb polski rachunki roczne kwotą 125.670 fl. czyli około miliona koron dzisiejszych wyższą, niż w r. 1510; ale już w następnym roku 1512 było tylko 65.475 fl. dochodu (L, str. 27 i 30).

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

C) SKARBOWOŚĆ MIAST ŚREDNIOWIECZNYCH.

Miasta odgrywają w historyi cywilizacyi wszystkich ludów wybitną rolę, jako ogniska pracy i energii społecznej. Samo powstanie miast właściwych, różniących się od dawnych warownych grodów, jest objawem świadomego, stałego, skupienia się ludności, nie tylko dla wspólnej obrony przed nieprzyjacielem, ale także, i przedewszystkiem, dla organizacyi pracy. Podział pracy terytoryalny i społeczny, wytwarza w miastach odrębne zawody ekonomiczne, ożywia ruch handlowy i przemysłowy, łączy społeczeństwo wiejskie wspólnym interesem w jedną całość ekonomiczną i polityczną. W miastach najwcześniej objawia się owa łączność ekonomiczna wszystkich mieszkańców, która dzisiaj ogarnia cały naród i nazywa się gospodarstwem społecznem: dlatego niektórzy ekonomiści nazywają średniowieczne dzieje gospodarstwa społecznego okresem gospodarstwa m i e j s k i e g o. W miastach skupia się obrót produktów i zdobywa stopniowo przewagę p i e n i ą d z kruszcowy, jako powszechny pośrednik obrotu, a z nim wypiera system obrotu pieniężnego dawną zamianę naturalną. Tu także okazuje się koniecznem silniejsze zespolenie p o l i t y c z n e mieszkańców dla utrzymania bezpieczeństwa i porządku w mieście, a wraz z rozwojem władzy miejskiej i zadań publicznych powstaje i rozwija się skarbowość miejska na podstawach pieniężnych.

Jakoż tak w starożytności (Grecya, Rzym, Kartagina) jak w wiekach średnich (miasta włoskie, wolne miasta niemieckie)

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

Skarbowość miast średniowiecznych rozwija się zatem pod wpływem lokalnych potrzeb i stosunków ekonomicznych i administracyjnych; większe miasta autonomiczne mają już w 13. wieku swoje stałe urządzenia skarbowe, tworzące publiczny system gospodarczy, małe miasta zaś zachowują system gospodarstwa prywatnego, nie różnią się istotnie ani pod względem ekonomicznym, ani skarbowym, od gmin wiejskich. Dzięki wydanym rachunkom miejskim wielu średniowiecznych miast holenderskich i belgijskich, następnie niemieckich[1] i polskich[2], możemy w ogólnym zarysie wytworzyć sobie obraz skarbowości miejskiej, szczególnie z XIV i XV wieku.

Z rachunków miast średniowiecznych okazuje się, że ówczesne finanse miejskie nie były oparte na pewnym planie gospodarczym, z góry ułożonym, jak dzisiaj nazywamy budżecie i że w corocznych wydatkach i przychodach bardzo znaczne za-

---

[1] Ob. Wilhelm Stieda, „Städtische Finanzen im Mittelalter“ w Jahrbücher Conrada t. 17 1899 str. 1—54 i spis ogłoszonych rachunków miejskich na str. 48—49. Rachunki Wrocławia za lata 1299—1358 w Cod. dipl. Siles. III.

[2] Szczególnie cenne są najstarsze księgi i rachunki m. Krakowa od roku 1300—1400 wydane przez Szujskiego i Piekosińskiego w r. 1878 (Mon. m. aevi VI.) tudzież rozprawa Stan. Kutrzeby „Finanse Krakowa w wiekach średnich“ Kraków 1900 (odbitka z Rocznika Krak. t. III.) i inne publikacye tegoż autora; dla Lwowa wydał Al. Czołowski Księgę rachunków za lata 1404—1414 (Pomniki dziejowe Lwowa, t. II. 1896); O Poznaniu i innych miastach ob. Kutrzeba, str. II.

chodzą różnice. Z tego powodu miasta często muszą korzystać z kredytu w rozmaitych formach ówczesnych, kredyt więc jest zwyczajnym regulatorem skarbowości miejskiej, środkiem utrzymania równowagi w bilansie skarbowym. Główną przyczyną tej pozornej niegospodarności jest natura ówczesnych potrzeb miejskich. Miasta bowiem przestały wprawdzie być wyłącznie warownymi grodami, ale mimo to dźwigały pospołu z państwem obowiązek obrony przed nieprzyjacielem, utrzymywały bramy, wieże, rowy, mury i wały miejskie, własne zbrojownie, a szczególnie w czasie wojny łożyły na cele obrony i bezpieczeństwa miasta wydatki nadzwyczajne, których z góry przewidzieć nie można było. Takie ogólne wydatki panującego na obronę kraju lub na inne konieczne potrzeby odbijały się na skarbowości miejskiej, albowiem król udawał się do miast wówczas z prośbą o pomoc w pewnej sumie pieniężnej, a żądanie takie uważano na mocy zwyczaju tudzież w interesie miasta za obowiązek, który należało wykonać na rachunek miasta, chociażby w kasie nie było zapasów. Wprawdzie zarządy miast poruczały obowiązek utrzymywania bezpieczeństwa miasta cechom i o tyle oszczędzały gminie wydatków, ale nadzwyczajne wydatki pokrywały z funduszów miejskich lub za pomocą kredytu.

W ogólności, jeżeli w wydatkach miast pominiemy niezbędne koszta zarządu majątku i ściągania podatków, zajmują w skarbowości miast średniowiecznych wydatki na bezpieczeństwo publiczne pierwsze miejsce[1]. Do wydatków tych należą także koszta sądownictwa miejskiego i policyi, ale ciężar wymiaru sprawiedliwości i policyi przemysłowej ponosił skarb miejski tylko w drobnej części, głównie dźwigały go cechy, Cechmistrze czuwają też nad produkcyą i porządkiem targowym[2].

---

[1] W Krakowie wynosiła suma wydatków publicznych po strąceniu kosztów zarządu skarbowego w r. 1390 grzywien 1557, w tem na bezpieczeństwo publiczne 225 grz., a w r. 1392 ogólne wydatki publiczne 2.538, w tem na bezp p. 832 grz., w r. 1431 ogólne wydatki publ. 1870 grz., wydatki na bezp. p. 482 grz. W sumach tych nie mieszczą się wydatki dla króla i kraju. Ob. wykaz rozchodów Krakowa u Kutrzeby, tabl. III. We Lwowie ob. spisy wydatków „Pomniki dziej. Lwowa“ II. n. p. str. 97—100.

[2] Ob. o tem Stesłowicz, „Cechy krakowskie“ w Kwart. hist. 1892 str. 296 sq.

Znaczne wydatki łożą miasta na dary dla panującego i dostojników państwowych, na uroczyste przyjęcia tych osób, tudzież na podróże swoich posłów w sprawach miejskich lub politycznych [1]. Także te wydatki są niestałe, bo zależą od nadzwyczajnych potrzeb i stosunków.

Gdy wskutek niestałych potrzeb i dochodów k r e d y t jest regulatorem finansów miejskich, zajmują w budżecie miast wydatki na długi wybitną rolę [2], mianowicie bądź na spłatę jednorazową, bądź też długoletnią, w formie renty wieczystej lub dożywotniej, albo zwykłych odsetek od kapitałów. Niekiedy miasto nakłada umyślnie podatek celem jednorazowej spłaty długów [3].

Wydatki natomiast na lokalne cele miejskie, na komunikacye, wygodę, zarząd miasta, na oświatę i dobroczynność publiczną, są nieznaczne w porównaniu z dzisiejszą skarbowością miast większych. Zarząd miasta spoczywa w części bezpośrednio w ręku rajców gminy; miasta zresztą nie mają ludności znacznej i tak zróżniczkowanej jak dzisiaj [4]. Oświata i dobroczynność publiczna jest w ręku kościoła, czuwanie nad bezpieczeństwem od ognia i nad czystością ulic należy do mieszkańców, mianowicie głównie do właścicieli domów, którzy mają obowiązek utrzymywać potrzebne przyrządy, beczki z wodą i starać się o ugaszenie pożaru, oraz czyścić ulice i place przed swoimi domami [5].

Przychody miast już w średnich wiekach płyną nie tylko z majątków i przedsiębiorstw miejskich, ale nadto z opłat publicznych i podatków, a podatki wcześnie ustalają się i zyskują większe znaczenie dla skarbowości miejskiej, niż przychody zarobkowe. Majątek miast obejmuje prócz gruntów, kamieniołomów, budynków, także składownie towarów, ważne i intratne szczególnie, w miastach, mające przywileje składowe, niemniej cegielnie, wapienniki, topnie srebra, niekiedy też łoju i wosku, i inne urządzenia zarobkowe, służące częścią na potrzeby miejskie, częścią wydzierżawione za czynszem. Rozpowszechnione są

---

[1] Ob. S t i e d a, str. 15; K u t r z e b a, str. 79 sq.

[2] Ob. S t i e d a, str. 34—47; K u t r z e b a, str. 97—104.

[3] N. p. miasto Lwów w r. 1408: „Exaccio est instituta et collecta pro exsolvendis debitis, in uquibus civitas obligatur.“ Pom. dziej. Lwowa II., str. 57.

[4] Kraków miał wówczas około 4.000 mieszkańców.

[5] Por. K u t r z e b a, str. 89 i 92.

wodociągi miejskie, szczególnie na cele przemysłowe, n. p. dla wyrobu piwa, wagi miejskie, dające opłaty; znane są także opłaty za używanie dróg i mostów, za przyjęcie do związku gminy i inne.

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

W szczególności szos jest zazwyczaj podatkiem majątkowym od nieruchomości i ruchomości, przedsiębiorstw, zapisów pieniężnych i od wierzytelności, niekiedy tylko od nieruchomości i zasobów pieniężnych[1]. W Krakowie już wilkierz z r. 1385 ustanowił stałe normy wybierania tego podatku w razie potrzeby i zasadniczą stopę wydatków, którą rada miejska mogła podwyższyć i wybierać szos podwójny, potrójny, poczwórny; we Lwowie stałych norm nie było, szos był do końca podatkiem nadzwyczajnym i zniknął już w 15. wieku[2]. Otóż szos ma cechę podatku po-

[1] Ob. Stieda, str. 17 sq; Kutrzeba, str. 49—63.

[2] We Lwowie wybierano obok szosu t. zw. arbitrium, zdaje się zwyczajowy podatek osobisty (pogłówne), bądź od wszystkich (n. p. w r. 1406), bądź tylko od biedniejszych, którzy płacili mały szos z powodu ma-

wszechnego, elastycznego z powodu zmiennej stopy i ma tendencyę silniejszego opodatkowania zamożniejszych mieszczan. W Krakowie i Lwowie podstawą wymiaru tego podatku od nieruchomości, jest podobnie jak w podatku łanowym, jednostka obszaru, dziedzina i jej części, lub wprost dom cały i jego części stosunkowe.[1] Niekiedy uwzględniano jednak położenie domu, przyznając ulgi domom dalej od rynku położonym.[2] Od pieniędzy i wierzytelności wybierano podatek wedle stopy procentowej (w Krakowie $^1/_2$ grosza od grzywny — 1%), przyczem zastosowywano niekiedy progresyę (stopę wzrastającą) lub degresyę (stopę malejącą przy majątku wyższym). W różnicy stopy znać nie tylko siłę politycznego wpływu warstw ludności w radzie miejskiej, ale także ogólne ekonomiczne względy lub przyczyny lokalne. Od pieniędzy lokowanych w przemyśle i handlu pobierano niekiedy niższą stopę,[3] niekiedy przeciwnie uwzględniano większe zapasy gotówki, jako nie dające dochodów.[4] Szos od przedsiębiorstw przemysłowych i kupieckich był zastosowany do rozmaitej rentowności przedsiębiorstw danej kategoryi, na podstawie znajomości stosunków lokalnych. W Krakowie i Poznaniu rozstrzygały zewnętrzne rozmiary przedsiębiorstwa (sklep, kram, ława),[5] co w ówczesnych prostych stosunkach zarobkowych mogło być słuszną miarą zarobku kupieckiego. Z rozwojem miast, z powstawaniem nowych zawodów i rozluźnianiem się równości ekonomicznej wśród rękodzielników i kupców cechowych owe zewnętrzne znamiona nie wystarczały przy ocenianiu siły ekonomicznej; z tego powodu szos staje się podatkiem niesprawiedliwym i znienawidzonym, zwłaszcza gdy się go pobiera wedle kil-

---

łego majątku (n. p. w r. 1405), albo wcale pieniędzy nie mieli (n. p. w r. 1407 od Ormian). Ob. „Pomniki dziej. Lwowa", II., str. 11. 34, 40.

[1] „Domus integra, media, quartalis."

[2] W Krakowie cały szos płaciły domy w rynku ($^1/_2$ grzywny) $^2/_3$ szosu domy w ulicach bliższych, $^1/_2$ szosu w ulicach dalszych. Ob. Kutrzeba, str. 55.

[3] N. p. w Norymberdzie i Frankfurcie nad M. ob. Stieda, str. 19.

[4] Może dlatego spotykamy się we Lwowie ze stopą niższą przy większym majątku. W r. 1405 nałożono na wykupno ziemi dobrzyńskiej we Lwowie 4 groszy od grzywny „arbitrium", a od dziesięciu kóp jedną kopę (10%). „Kto jednak ma 60 kóp, winien dać dwie kopy i będzie wolny od płacenia arbitrium." (Pomn. dz. Lwowa, str. 11, podobnie str. 34,)

[5] Ob. Kutrzeba, str. 58.

kakrotnej stopy zwyczajnej, znika we wielu miastach wcześnie (w Kolonii w 14. wieku, we Lwowie i Poznaniu w 15. wieku, w Krakowie w 16. wieku,) a w miejsce szosu nabierają dla skarbowości doniosłego znaczenia podatki pośrednie, od obrotu i konsumcyi. Natomiast utrzymał się szos jako podatek państwowy, nakładany na miasta, później w Polsce na mieszczan wprost, w Niemczech zaś nakładany ryczałtem na miasta celem repartycyi na mieszczan w drodze autonomicznej. Tak w średniowiecznych urządzeniach skarbowych mają swe źródło podatki „kontyngientowe“ i „repartycyjne“.

Szos królewski w Polsce istnieje już z początkiem 15. w. jako nadzwyczajny podatek, uchwalany przez sejmiki i sejmy, obok łanowego pobieranego od gruntów. Wprawdzie przywilej koszycki z r. 1374 nie obejmował miast, ale miasta prywatne, należące do szlachty, korzystały bezpośrednio z tego przywileju, miasta zaś królewskie na podstawie analogii i zwyczaju. W roku 1492 przyznał Jan Olbracht miastu Krakowowi prawo to wyraźnie, oraz zastrzegł miastu równomierność stopy podatkowej, ze stopą łanowego. Była to ważna zdobycz dla miast, ponieważ samowola szlachty zagrażała przerzuceniem na nie ciężaru podatkowego w formie ciągłych podwyżek stopy szosu królewskiego,[1] bez równoczesnego podniesienia podatku łanowego.

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

[1] Por. Kutrzeba, „Szos królewski w Polsce“ j. w. str. 94—8. Za Stefana Batorego w r. 1579 uczynił w Polsce ogólny dochód z szosu podwójnego 25.162 złotych. Kraków płacił 4000. Poznań 1.400, Lwów tylko 800 zł. Ob. Pawiński, „Skarbowość w Polsce“ str. 136. Szos ten pobierano tylko od domów, obok łanowego od gruntów i podatku od przemysłu i handlu (tenże, str. 158—163.)

sce c i z ą,[1] a od napojów c z o p o w e m, różniły się jednak od dawnych ceł tem, że obciążały konsumcyę w miastach, gdy dawne cła pobierano głównie od wywożonych i przewożonych towarów lub nakładano je na obcych dla ochrony produkcyi miejscowej. Już w 14. wieku mają większe miasta Europy zachodniej znaczne dochody z akcyzy od wina, soli, niekiedy też od piwa, mąki, słodu i mięsa, a w 15. wieku ustala się cały system podatków konsumcyjnych miejskich, z którego korzysta także p a ń s t w o, nakładając na miasta podobne podatki na rzecz własnego skarbu.[2]

W miastach polskich wprowadzono urządzenia podobne jak w miastach niemieckich, a z niemi także niemiecki „Ungeld", „Weingeld" i inne podatki pośrednie. Z końcem 15. wieku za Jana Olbrachta spotykamy się już nie tylko z przywilejami nadawanymi miastom względem pobierania akcyzy miejskiej,[3] ale zarazem ustala się czopowe od napojów jako nadzwyczajny podatek sejmowy, uchwalany za zgodą panów i ziem, na potrzeby rzeczypospolitej.[4] W tej drodze następuje przesunięcie znacznej części ciężarów publicznych na miasta, albowiem już w XVI. w. za Stefana Batorego przewyższało czopowe wszystkie inne podatki miejskie razem wzięte i dorównywało niemal dochodowi z łanowego w całej Koronie polskiej. Czopowe w Polsce pobierano tak od napojów dowożonych do miast, jak od wyrobu i wyszynku napojów na miejscu wyrabianych.[5] Czopowe staje się w ten sposób głównie ciężarem państwowym, miastom zaś zezwalają uchwały sejmowe pobierać na rzecz swoją d o d a t k i

[1] Uchwałą sejmu piotrkowskiego z r. 1496 wprowadzono „cize" na dwa lata od zboża, mąki i innych produktów dowozowych do miast, od dowozu, wyrobu i wyszynku piwa i miodu, od soli i innych minerałów, od ryb i wszelkich towarów kupieckich i rękodzielniczych. Uwolniono od podatku tego szlachtę, duchowieństwo i kmieci, jeżeli dla siebie, na własny użytek, nie dla handlu kupowali towary (Cod. epist. med. aevi III. Nr. 416).

[2] Por. W a g n e r, „Finanzwissenschaft" III., str. 56; S t i e d a, str 30—34; K u t r z e b a, str. 69—79.

[3] Jan Olbracht nadając w r. 1493 miastu Krakowowi przywilej pobierania podatku do wina (W e i n g e l d) powołuje się na przykład „niemal całego świata katolickiego" ob. K u t r z e b a, str. 76.

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

[5] Ob. P a w i ń s k i, „Skarbowość" str. 168.

do czopowego państwowego w oznaczonej wysokości, i to już w XV. wieku.[1] Mamy więc w Polsce bardzo wcześnie system dodatków do podatków konsumcyjnych na rzecz miast, przyczem koszta pobierania podatków i dodatków ponosi wyłącznie skarb państwowy. Podatki konsumcyjne miały tę zasadniczą zaletę, że torowały drogę idei powszechności podatku; wszelako przewaga polityczna szlachty umiała i w tej gałęzi opodatkowania zapewnić szlachcie pewne ulgi podatkowe.[2]

Ważną rolę w dochodach miast średniowiecznych stanowiły pożyczki miejskie. W miastach niemieckich weszły one powszechnie w zwyczaj nawet w normalnych stosunkach finansowych, a to bądź w formie pożyczek na krótki termin lub sprzedaży renty dziedzicznej i dożywotniej. Dochód z pożyczek wynosił niekiedy połowę całego dochodu gminy, równocześnie jednak wzrastały wydatki na oprocentowanie i spłatę długów.[3] Bogatsi mieszczanie udzielali często bezpłatnie pożyczek miastu.

---

[1] Uniwersał piotrkowski Jana Olbrachta z 2 marca 1493 względem poboru czopowego ustanawia na rzecz państwa od wyrobu, sprzedaży, lub wyszynku piwa po groszu od beczki, na rzecz miast zaś „pro reformacione civitatis vel opidi loci illius“ po ternarze, czyli szóstą część grosza; od sprzedaży lub wyszynku wina po jednym złotym od półkufka na rzecz państwa a po 30 kwartników „pro reformatione loci“, a zatem także szóstą część podatku państwowego, gdyż kwartniki od czasu reformy monetarnej Władysława Jagiełły z r. 1396 nie były czwartą częścią grosza, jak dawniej, lecz szóstą, i nazywały się też ternarami (trzy denary). Ob. Cod. epist m. aevi III. Nr. 394. W obec tego mógł słusznie pisarz miasta Krakowa w połowie XVI. wieku napisać, że Kraków pobiera ternara od grosza czopowego „ex antiqua consuetudine“, o czem wspomina Kutrzeba str. 67. Miejski podatek od wina (Weingeld) przyznany Krakowowi przywilejem z r. 1493 wynosił tak jak państwowy złotego od półkufka, a dwa złote od kufy (tenże str. 78).

[2] W Polsce uniwersał piotrkowski z 2 marca 1493 nie wspomina o żadnych ulgach, czopowe ma być płacone w każdem mieście („tam nostro regali, quam terrestri“), i bez względu na wolności miejskie. Ustawa z 2 maja 1496 co do „cizy“ uwalnia szlachtę, duchowieństwo i kmieci od cizy, jeżeli rzeczy kupują na własny użytek (ob. wyżej, str. 68 uw. 1). Za Stefana Batorego płaciła szlachta nieco mniej tytułem czopowego niż mieszczanie; mianowicie płacili mieszczanie po dwa denary od grosza czyli 18 denarów wedle wartości warzonego i szynkowanego piwa, t. j. 11% wartości piwa, szlachta zaś płaciła dwa denary od czterech szelągów (grosz miał trzy szelągi) czyli od 24 denarów, a zatem $8^1/_3$ proc. wartości piwa. (Por. Pawiński, „Skarbowość“ str. 169).

[3] Ob. Stieda, str. 34—47.

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

C) CZASY NOWSZE.

Nowsze czasy w dziejach skarbowości rozpoczynają się z przeobrażeniem średniowiecznych stosunków politycznych i ekonomicznych. Feudalizm spełnił swą misyę dziejową i rozkładem własnym tworzył podstawę dla nowego życia politycznego, nowej idei państwowej. Wielkie wynalazki u wstępu do nowszej doby dziejów, szczególnie wynalazek prochu i zastosowanie go do wojen, wynalazek magnesu i użycie go w żegludze morskiej, przyspieszyły ów proces rozkładowy. Feudalizm przestał być organizacyą wojskową, a tem samem tracił podstawę swego istnienia, skoro nie mógł sprostać wymogom nowego systemu wojennego, nie mógł zastąpić potrzeby wojsk stałych, płatnych i fachowo wyćwiczonych. Równocześnie odrodzenie starożytnej literatury klasycznej, zapał, z jakim od XV. stulecia zajmowano się także politycznemi instytucyami Rzymu, recepcya prawa rzymskiego w Niemczech i w związku z tem zaprowadzenie w administracyi i w sądownictwie zawodowych urzędników, wszystko to zwiastowało przeżytej organizacyi feudalnej niechybny upadek. Grecka filozofia państwowa, owiana duchem chrześciańskim, owładnęła teoryą polityczną, podsycając reakcyę przeciw średniowiecznemu porządkowi.

Pod wpływem takich czynników upadł system feudalny i stał się podwaliną dla nowych organizmów politycznych.

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

W Niemczech złamali panowie terytoryalni potęgę swych wasalów i poddali ich wraz z resztą ludności swej najwyższej, jednolitej władzy o tendencyach przeważnie absolutnych. W ten sposób powstały odrębne poszczególne państwa niemieckie. We Francyi udało się znowu królowi samemu odnieść stanowcze i trwałe zwycięstwo nad wasalami i złączyć cały kraj w wielką, jednolitą monarchię absolutną. W Anglii, gdzie Wilhelm Zdobywca wprowadził był system lenny celem poparcia swej absolutnej, centralnej władzy, dokonuje się wewnętrzne przeobrażenie tego systemu wprawdzie bez uszczerbku dla jedności państwa, ale na niekorzyść władzy królewskiej [1]. W Polsce nakoniec zyskuje stanowczą przewagę szlachta, tworząca dwa stany, senatorski i rycerski [2] i nadaje państwu cechę rzeczypospolitej arystokratycznej, a nawet oligarchicznej [3], z zachowaniem pozorów monarchizmu.

Pomimo odrodzenia dawnej idei państwowej pozostaje atoli nadal ustrój stanowy, a z nim prawa i przywileje szlachty i duchowieństwa. Ludność rolnicza wiejska popada w większą jeszcze zależność ekonomiczną i osobistą, w stan upośledzenia, graniczący z dawną niewolą. Przyczynia się do tego stanu wzrost potrzeb prywatnych i publicznych, rozkrzewienie gospodarstwa folwarcznego i brak sił roboczych w krajach słabo zaludnionych. W Niemczech ucisk ludności wiejskiej prowadzi do słynnej wojny chłopskiej. W Polsce, wedle słów Lubomirskiego, „dzieje ludności rolniczej zamykają się w czterech zajściach: w ostatniej ćwierci XV. wieku wprowadzono przytwierdzenie, a skutkiem przytwierdzenia nastąpiło w pierwszej ćwierci XVI. wieku zwiększenie robocizny, w drugiej odbycie pomiaru, a w ćwierci ostatniej porzucenie ratajstwa i najmu“ [4]. W krajach romańskich w XVI. i XVII. wieku dochodzi ucisk ludności rolniczej, zwłaszcza nadużywanie władzy osobistej i sądowej, do ostatecznych granic. W Rosyi orzeczona w r. 1604 przez Borysa Godunowa glebae adscriptio prowadzi w 18. wieku do formalnej niewoli [5]. W Anglii

[1] Por. I. Held, str. 394 sq.

[2] Lengnich, str. 217.

[3] Ob. Starzyński, „Konstytucya Trzeciego Maja na tle współczesnego ustroju innych państw europejskich“ Lwów 1892 I. str. 2 sq. por. też str. 29 sq.

[4] „Ludność rolnicza“ 1857, II., str. 808.

[5] Niewola ta utraciła cechę prywatną, gdy państwo zdołało przekształcić właścicieli na włościan państwowych.

poddani włościanie począwszy od 17. wieku przemieniają się w dzierżawców czasowych, i to w Anglii przez wykupno dobrowolnie, w Irlandyi przymusowo. Zresztą ekonomiczne położenie zawodu rolniczego w ogóle nie mogło dotrzymać kroku postępowi innych zawodów gospodarczych już z powodu zastoju w technice produkcyi rolniczej, która dopiero w drugiej połowie 18. wieku budzi się z uspienia[1].

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

Obok tych nowych stosunków politycznych wywiera stanowczy wpływ na skarbowość w czasach nowszych powolne ale stateczne przeobrażanie się gospodarstwa naturalnego w gospodarstwo pieniężne. Wielki ten proces ekonomiczno-społeczny, torujący drogę do radykalnego przewrotu w stosunkach produkcyi, obrotu i rozdziału dochodu społecznego, a w dalszej konsekwencyi w układzie warstw społecznych, znajduje się w ścisłym związku przyczynowym z całą przeszłością i przyszłością dziejową na przełomie wieków średnich i nowszych. Złożyły się nań i popierały go liczne i różnorodne czynniki, natury zarówno ekonomicznej, jak i politycznej. Do pierwszych należał wzrost miast, ich handlu, bogactwa i potęgi, krzewienie się podziału pracy społecznego i międzynarodowego, rozszerzenie i ożywienie handlu światowego wskutek odkrycia Ameryki i drogi morskiej do Indyj wschodnich, przypływ wielkich mas kruszcu szlachetnego z Ameryki[3], nakoniec powszechne podniesienie i urozmaicenie potrzeb prywatnych i publicznych i wyrobienie się wymogów

[1] Ob. Meitzen, „Landwirtschaft", „Handbuch der polit. Oek". Schönberga II., 1891, str. 155—7.

[2] Polska konstytucya trzeciego maja 1791 pozostawiła pańszczyznę i czynsz kmiecy jako prawa majątkowe, ale stosunek między włościaninem a panem opiera się na umowie wzajemnej i zapewnia włościanom opiekę prawa. (Ob. Balzer, str. 61—2).

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

stanu; do drugich zaliczyć musimy upadek feudalizmu i powstanie nowych organizmów państwowych, system stałych i płatnych wojsk i urzędników, niemniej oparcie w konsekwencyi samejże skarbowości publicznej na podstawach pieniężnych. Pieniądz staje się powszechnym środkiem obrotu w handlu światowym i krajowym, w gospodarstwie publicznem, w miastach i na targach peryodycznych, a nawet panowie patrymonialni skwapliwie przemieniają daniny naturalne poddanych w świadczenia pieniężne [1].

W związku z takim stanem politycznym i ekonomicznym pozostaje także polityka ekonomiczna państw w tym okresie, zwana przez ekonomistów merkantylną, a mająca dla skarbowości bezpośrednie znaczenie. System „merkantylny" był wyrazem przebudzonej idei państwa i jego świadomej działalności dla podniesienia materyalnych podstaw własnego i narodowego bytu. W teoryi i praktyce odznaczała się ta polityka jednostronnością i przesadą w pewnych kierunkach: mianowicie w przecenianiu wartości i znaczenia pieniądza, w przesunięciu swego punktu ciężkości do stosunków handlu zewnętrznego celem uzyskania korzystnego bilansu płatniczego [2], w drobiazgowej i krępującej opiece nad rzemiosłem i przemysłem krajowym, w powierzchownem traktowaniu kwestyi zaludnienia i jej stosunku do dobrobytu ogólnego. Ale owa jednostronność i przesada częścią znamionowały tylko niedojrzałość polityczną ówczesnych panujących i ich doradców, częścią miały uzasadnienie w młodocianej epoce handlu światowego i gospodarstwa pieniężnego. Dla zapewnienia państwu przypływu pieniędzy i kruszcu szlachetnego z zagranicy i ustalenia korzystnego bilansu handlowego stworzyli merkantyliści, zwłaszcza Colbert we Francyi, cały system ceł opiekuńczych i premij. Na wywóz surowców z kraju i na dowóz fabrykatów gotowych z zagranicy nakładano często wysokie cła, których wpływy przysparzały dochodów skarbowi; ale wywóz fabrykatów i dowóz surowców popierano znowu premiami ze skarbu państwa. Czynna polityk[a]

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

[2] Ob. o tym kierunku merkantylizmu moją rozprawę „O systemie fizyokratów" 1888, str. 21 sq. moją „Ekonomikę społeczną" I.

ekonomiczna wewnątrz kraju powiększyła zakres wydatków państwowych na stworzenie i rozszerzenie całej sieci środków komunikacyjnych, na popieranie żeglugi, handlu, rzemiosła, przemysłu i sztuki, w ogóle na podniesienie produkcyi swojskiej. W ślad za takiem rozwinięciem zadań i działalności państwowej szło rozszerzenie podstaw gospodarstwa skarbowego.

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

1) Gospodarstwo skarbowe państwa, tak wydatki jak i dochody skarbowe, różnią się od gospodarstwa panującego. Panujący otrzymuje na opędzenie potrzeb własnych i swego dworu, niezależnie od dochodów swych prywatnych, pewien udział w dochodach państwa. Podczas gdy w państwie patrymonialnem panujący z własnych dochodów utrzymuje państwo, to obecnie odwrotnie państwo utrzymuje panującego. W Polsce oddzielono już z początkiem XVI. wieku skarb publiczny od nadwornego. Księga skarbowa z r. 1509 jest ostatnią, zawierającą w sobie rachunki połączone skarbu publicznego i prywatnego. Poczynając od r. 1512, obok szeregu rachunków prywatnych, rozpoczyna się drugi szereg rachunków skarbu publicznego[1]. Skarbem narodowym zarządzał w Koronie podskarbi wielki koronny, w Litwie podskarbi litewski; zaś skarbem prywatnym króla podskarbiowie nadworni, koronny i litewski. Za czasów Stefana Batorego miał skarb nadworny[2] dochody z dóbr królewskich, z obory olkuskiej, z żup solnych i niektórych pozostałości dawnych danin, mianowicie z podwodnego[3], stacyjnego[4] i koronacyjnego[5], nakoniec z mennicy, ceł i myt. Skarb koronny miał dochody z podatków

---

[1] Por. H. Rossmann, „Rys historyczny budżetu w Polsce", w Ekonom. warsz. 1865 IV., str. 18—19; ob. wyżej str. 68. Zdaje się zresztą, że dla codziennych wydatków króla istniała jeszcze kasa podręczna. Ob. Balzer, „Rachunki domowe Zygmunta Augusta z r. 1549" w „Przewodn. nauk i liter." 1885. str. 894.

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

[3] Z miast królewskich zamiast uiszczać podwód; ob. tenże, str. 112 sq.

[4] Płaciły je klasztory, miasta i żydzi, w miejsce dawnych danin w naturze; ob. tenże str. 117 sq.

[5] Z miast królewskich po koronacyi; ob. tenże str. 118—9.

sejmowych[1]. W innych państwach takie dokładne oddzielenie skarbu panującego od państwowego następuje stosunkowo późno. W Angli z końcem 17. wieku wyznaczono w zamian za dochód z dóbr koronnych dworowi oznaczoną sumę pieniężną na utrzymanie tak dworu, jak i pewnych urzędników sądowych, dyplomatycznych i innych, których listę przedłożono wówczas parlamentowi[2]. Zupełne oddzielenie dochodu korony nastąpiło dopiero w r. 1839 po wstąpieniu na tron królowej Wiktoryi. W państwach absolutnych zupełne oddzielenie skarbów nie było możliwe ze względu na stanowisko i władzę panującego[3]. W tych państwach zresztą całą skarbowość osłaniano wielką tajemnicą dla zatajenia marnotrawstwa dworu lub swawoli nadużyć fiskalnych[4].

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

3) Dawniejszy samorząd polityczny i skarbowy ciał publicznych niższego rzędu, szczególnie miast, podlega nadzorowi

---

[1] Obok skarbu koronnego należał do skarbu pospolitego jeszcze skarb rawski, o którym będzie mowa niżej.

[2] Ztąd nazwa listy cywilnej (civil list revenues). Za Jerzego III. wynosiła lista cywilna 800.000 Ł.; wysokość listy cywilnej oznaczano na nowo przy wstąpieniu na tron monarchy. Ob. Roscher „System der Finanz-Wissenschaft“ Stuttgart 1886, §. 118. dop. 3.

[3] We Francyi oceniano wydatek na dwór i gwardyę w okresie 1550 do 1580 na $11^1/_2\%$ ogólnych wydatków (Clamagéran, II., str. 312). Później, zwłaszcza za Ludwików, pogorszył się ten stosunek na niekorzyść państwa.

[4] Por. Comel, „Les causes financiéres de la revolution française“, Paris 1892, str. 2; w Niemczech w 17. i 18. wieku nadano słowu „Finanz“ znaczenie oszustwa i rabunku.

i bezpośredniemu wpływowi absolutnych panujących. Państwo absolutne ma tendencyę centralistyczną, ścieśnia zakres działania i samoistności gminy, a zarazem zrywa stopniowo średniowieczne węzły korporacyjne poszczególnych mieszkańców z gminą. Ustrój gminy pozostaje w dawniejszej formie, ale popada w stanowczą zależność od państwa, podlega naczelnej władzy panującego.

4) Dochody skarbowe wpływają w pieniądzach. Wartość pieniędzy w tym okresie zmniejsza się gwałtownie, częścią z powodu wielkiego napływu kruszców szlachetnych z Ameryki, częścią zaś z powodu nieustannego uszczuplania ich wewnętrznej zawartości. Już w średnich wiekach była mennica źródłem dochodów dla panującego[1]; obecnie korzystano dalej z tego źródła. lubo wpływ podlenia monety na gospodarstwo społeczne stał się wśród systemu obrotu pieniężnego niesłychanie szkodliwym. W tym okresie zeszły dawniejsze funty srebra, już w średnich wiekach uszczuplone, do dzisiejszych rozmiarów franków i marek, grosze polskie do drobnej monety zdawkowej i t. d. Na tem podleniu monety traciły jednak później skarby państwowe, ponieważ z powodu lichszej monety musiano ciągle zwiększać dochody skarbowe, które nadto musiały wzrastać realnie, aby sprostać coraz liczniejszym wydatkom.

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

[1] Por. wyżej B

rozmaitych zajęć handlowych i przemysłowych, a nawet urzędy dworskie i państwowe, mimo oporu stanów, stają się przedmiotem sprzedaży, zastawu i handlu [1]. Wszystkie te nieuregulowane i niepewne dochody nie usuwają potrzeby kredytu, dla uzupełnienia wydatków nadzwyczajnych, a nawet zwyczajnych. Jakoż kredyt panujących, oparty pośrednio na kredycie państwa, stał się niezbędnym warunkiem prawidłowego toku skarbowości, zwłaszcza, że wpływy z podatków były także niestałe, powolne i wymagały tymczasowych zaliczek[2]. Kredyt ten był zwykle niewytwórczym i drogim, często wprost lichwiarskim. Zastawiano wierzycielom dobra państwowe, pozwalając im użytkować je dla własnej korzyści zamiast procentów, często też dochody skarbu z pewnych podatków. We Francyi, Anglii i Holandyi [3] wchodzą w życie już w 17. wieku także tontyny, renty długotrwałe lub dożywotnie, jako nowe, doskonalsze formy długów publicznych. Po śmierci Ludwika XIV. we Francyi obliczono, że pozostałe po nim długi państwowe wynosiły 2 miliardy 412 milionów liwrów![4].

Podatki państwowe były z początkiem tego okresu powszechnie podatkami bezpośrednimi, t. j. obciążały wprost majątek, intraty, dochód i osoby obywateli, zazwyczaj jednocześnie w rozmaitych kombinacyach. Takim podatkiem od czasu do czasu nakładanym był także podatek osobisty, przypominający dawne pogłówne, i często tak nazywany. Najuboższe klasy o ile nie były od podatku wyjęte, płaciły istotnie pogłówne, w pewnych oznaczonych kwotach. Klasy zamożniejsze jednak, szlachta i duchowieństwo, płaciły kwoty wyższe, zastosowane do ich dostojeństw, majątku i dochodów. Był to więc podatek osobistoklasowy, skombinowany z majątkowym i dochodowym. Także w Polsce pojawia się peryodycznie takie „pogłówne generalne“, począwszy od czasów Zygmunta Starego [3]. Dochód z podatków

---

[1] Por. tu Biliński, „System nauki skarbowej“ 1876, str. 63 4; G. Cohn, „System der Finanzwissenschaft“, Stuttgart 1889, str. 77 sq.

[2] W Polsce często cała skarbowość opierała się na kredycie, za Zygmunta Starego, Jan Boner opędzał nieraz z własnych funduszów, na rachunek dochodów skarbowych, wszystkie wydatki skarbu prywatnego i publicznego. Ob. Lubomirski, „Trzy rozdziały“, str. 29 sq.

[4] Por. G. Cohn, str 679 sq.

[2] Ob. Daire, „Economistes financiers du XVIII. siécle“, Paris 1851 str. 425.

[3] Ob. o tym podatku Józef Kleczyński, ‚Pogłówne generalne

bezpośrednich atoli okazywał się wszędzie za mało elastycznym, w obec wzmagających się wydatków skarbowych, a zmniejszały go przywileje podatkowe stanów. W 16. i 17. wieku tedy dokonuje się ważny w dziejach skarbowości przełom; mianowicie nowe ciężary podatkowe przenoszą się jak przedtem w miastach, na konsumcyę, przez opodatkowanie środków żywności i podniesienie ceł dowozowych. Podatki te, zwane dzisiaj „spożywczymi", wybiera się w formie „akcyzy" u bram miejskich, od rozmaitych produktów wchodzących do miasta. Bezpośrednio działają one na podniesienie cen owych produktów i obciążają konsumcyę miejską: pośrednio jednak dotyka akcyza także ludność wiejską i klasy uprzywilejowane, o ile one zaopatrują swe potrzeby w miastach. W ten sposób akcyza łamie niewidocznie przywileje podatkowe szlachty i duchowieństwa. Także cła tracą stopniowo charakter średniowiecznych opłat za opiekę i usługi panującego i stają się podatkiem analogicznym z akcyzą. Rozpowszechnienie swe w 17. i 18. wieku we Francyi, Holandyi, w państwach niemieckich, w Anglii, zawdzięczają podatki spożywcze przedewszystkiem nieracyonalnemu systemowi znienawidzonych podatków bezpośrednich (n. p. osławionej „taille" we Francyi, dziesięcin, pogłównego), i złudnemu mniemaniu ogółu, jakoby one faktycznie nie obciążały ludności[1]. Także forma poboru tych podatków u bram miejskich lub nowo zbudowanych rogatek, była w owych czasach rozprószonej ludności i produkcyi po rozległym kraju, stosunkowo dogodniejszą i tańszą.

W ogólności technika podatków i opłat stała się w tym okresie doskonalszą, i w części dotychczas się utrzymała[2]. Pod względem wyników dochodzi w Europie do największego roz-

---

w Polsce i oparte na niem popisy ludności", Kraków 1893, str. 2. sq. (odbitka z XXX. tomu rozpraw wydz. hist. filozof. akademii um., str. 241 sq.)

[1] Szczególnie w niemieckiej literaturze 17. wieku powitano nową formę podatku z entuzyazmem, a lud i miasta pruskie przypisywały je natchnieniu boskiemu. Por. L. Ranke, „Neun Bücher preussischer Geschichte", Berlin 1848, str. 60—2; Roscher, „Geschichte der Nationaloekonomik", München 1884, str. 320 sq. W Krakowie pisarz miejski sławi w połowie XVI. wieku „zacnego i wspaniałomyślnego króla" (Jana Olbrachta), który w r. 1493 nadał miastu przywilej podatku od wina. Ob. Kutrzeba, str. 77.

[2] Przedstawienie tej techniki, nie mniej rodzajów podatków i szczegółów dochodów skarbowych, należy już do teoryi skarbowej.

woju skarbowość Francyi. Z końcem 18. wieku, przed wielką rewolucyą, przewyższają wydatki Francyi sumę 600 milionów franków rocznie. Przeszło dwie trzecie części tej sumy pochłania jednak wydatek na długi skarbowe i na wojsko. Z pozostałej reszty zabiera znowu przeszło połowę zarząd skarbowy i dwór królewski[1]. Dochód państwa płynie głównie z podatków i to w znaczniejszej części z podatków pośrednich[2]. Także w Anglii opiera się skarbowość u schyłku 18. wieku na szerokich podstawach publicznych. Punkt ciężkości podatków przechylił się tu również na podatki pośrednie. Wskutek ciągłych wojen z Francyą rozwinęła się skarbowość, ale wzrosły też długi. Ogólny dochód z podatków wynosił tu w połowie 17. wieku około 1 milion, w r. 1775 już 10 milionów, w 1792 r. 17. milionów Ł.[3]. Z końcem 18. wieku przeprowadził w Anglii Wiliam Pitt wielką reformę skarbową przez rewizyę taryfy cłowej, zwinięcie dawnego podatku gruntowego i zaprowadzenie nowego podatku ogólnego od intrat i dochodów, o którym będzie mowa w teoryi skarbowej. W Austryi rozwinęła się skarbowość państwowa na szerszej podstawie podatkowej dopiero za ces. Maryi Teresy i Józefa II. Dochód państwa wynosił w r. 1624 tylko 5 milionów fl., w r. 1754 niespełna 30 mil., w r. 1792 zaś 66·4 mil. fl., z czego na majątek państwa przypadało 10%, na podatki bezpośrednie 4%, pośrednie 56% netto[4]. Dług państwa wynosił już w połowie 18. wieku przeszło 100 milionów, podniósł się jeszcze przed rewolucyą francuską na 300 milionów, i pochłaniał zwykle wraz z wydatkiem na wojsko przeszło dwie trzecie części zwyczajnych wydatków[5].

---

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

[2] Wagner j. w. oblicza wedle budżetu Neckera na r. 1780 dochód z podatków pośrednich w sumie 319 milonów, z bezpośrednich w sumie 244·5 mil. frcs.

[3] Dług Anglii wynosił w 1702 r. 20 mil., w r. 1775 już 126 mil. w 1792 r. 237 mil., a w r. 1816 aż 860 mil. Ł. Ob. Wagner III., str. 181.

[4] Wagner, III., str. 96: Mensi w Oest. Staatswörterb. I., str. 479.

[5] W r. 1781 wynosił ogólny wydatek skarbowy netto 65 mil. fl., w tem na długi 13·6 mil., wojsko 33·1 mil. fl., na administracyę cywilną 18·3 mil. fl., (Wagner, str. 96.)

W drugiej połowie 18. w. za Maryi Teresy i Józefa II. przeprowadza Austrya centralizacyę skarbową oraz doniosłe reformy podatkowe, mianowicie słynną rektyfikacyę podatku gruntowego przy pomocy nowego katastru. Państwa niemieckie, szczególnie Prusy, czerpią jeszcze u schyłku 18. wieku swe dochody niemal w połowie z dóbr ziemskich, a to nie tylko dzięki ich rozległości, ale też racyonalnej administracyi i wzorowemu gospodarstwu technicznemu [1].

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

---

[1] W ostatnim roku panowania „wielkiego elektora“ (1688) wynosiły dochody Prus 3·7 mil. talarów; u schyłku panowania Fryderyka „Wielkiego“ (1786) wynosił ogólny dochód 20 mil. talarów. Jeszcze w r. 1806 wynosił dochód z podatków 16·2 mil., z dóbr zaś 8 mil. talarów netto (Eheberg, „Finanzen“ w Handwörterbuch der Staatwiss. 2 wyd. III. str. 910).

[2] G. Schmoller w „Historische Betrachtungen“ j. w. zestawia wzrost wydatków i dochodów Francyi, Anglii i Austryi następnie:

	w milionach marek	na głowę ludności marek
We Francyi:		
Za Ludwika XII. (1498—1515)	15.41	1·00
Za Franciszka I. r. 1547	40.39	2·40
Za Henryka IV. r. 1609	77,87	3·89
Za Ludwika XIV. r. 1699	137,65	7 24
„ „ „ „ 1715	208,88	13·65
Za Ludwika XVI. r. 1773	306,00	14·00
„ „ „ „ 1789	488,06	18·76
W Anglii:		
Za Henryka VIII.	8,00	3·20
Za Elżbiety	10,00	2·80
Za Kromwella	40,60	10·15
Za Król. Anny	170,00	30·00
w okresie 1739—1748 . .	251,00	38 00
„ 1755—1763 . .	467,00	66·00
„ 1797—1817 . .	1427,00	89 00
W Austryi:		
Za Maksymiliana I. r. 1507	6,50	1.00
Za Ferdynanda I. r 1566	8,90	1·20
„ „ II r. 1624	17,00	2·10

królów[1] i nawoływania polityków rozbijały się o podejrzliwość i niechęć możnowładztwa, a częste zrywanie sejmów nie pozwalało przeprowadzić konsekwentnie żadnej zamierzonej reformy. Od czasu oddzielenia skarbu nadwornego od narodowego, stałym był tylko skarb nadworny. Dostojnicy koronni, wojewodowie i kasztelani, otrzymywali zaopatrzenie w dobrach koronnych, mianowicie starostwach grodowych[2]; sejm zatem uchwalał podatki tylko na pewne specyalne cele, mianowicie na wojsko. Ważny krok do utworzenia stałego skarbu pospolitego uczyniono za Zygmunta Augusta na sejmie piotrkowskim w r. 1562/3. Mianowicie celem zapewnienla stałej obrony[3] Rusi od peryodycznie powtarzających się napadów Tatarów, bez uciekania się do podatków sejmowych, uchwalono stały podatek na intraty wszelkich królewszczyzn i innych dochodów stołu królewskiego. Miał wynosić ten podatek czwartą część owych dochodów, a ztąd kwartą został nazwany. Nie był to podatek ogólny, lecz spadł wyłącznie na króla, starostów i dzierżawców królewskich, którym o piątą część podwyższono arendy[4]; wedle intencyi królewskiej miał on się stać zawiązkiem stałej reformy skarbowej, ale zamiary te spełzły na niczem. Kwartę tę na mocy uchwały sejmu

	w milionach marek	na głowę ludności marek
Za Leopolda I. r. 1700	39,2	2.45
Za Karola VI. 1718—1730	100,0	5.00
Za Maryi Teresy 1756	119,7	7·50
Za Józefa II. r. 1790	228,0	12·0
Za Franciszka I. 1792—8		
dochody	150,0	6·0
wydatki	268,0	10·4

[1] O planach skarbowych Zygmunta Starego, związanych ściśle z potrzebą stałego wojska, ob. przytoczoną już rozprawę Blumenstocka w przew. nauk i lit. i Lubomirskiego, „Trzy rozdziały". W r. 1659 na sejmie Warszawskim uchwalono monopol tytoniu (tabaki); ob. uniwersał poborowy podskarbiego koronnego w rozprawie Ulanowskiego. „Kilka zabytków ustawod. król. i wojewódz." w Archiwum kom, praw. I. 1895. str. 136.

[2] Dobra królewskie nazywano później ekonomiami.

[3] T. zw. obrony potocznej w przeciwstawieniu do pospolitego ruszenia.

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

lubelskiego z r. 1569 składano do rąk deputatow senatu i koła poselskiego i trzymano w Rawie, a ztąd dochody z niej otrzymały nazwę skarbu r a w s k i e g o[1].

Od czasów Zygmunta Augusta rozróżniano więc w Koronie[2] obok skarbu nadwornego, skarb rawski i skarb koronny. Dochody skarbu nadwornego dosięgły za Stefana Batorego średnio około 180.000 złp. ówczesnych rocznie[3]. Skarb rawski miał średnio dochodu niespełna 100.000 złp.[4]. Skarb koronny miał dochody z podatków sejmowych, z których dwa najważniejsze[5], łanowe i czopowe dawały około 500.000 złp., inne podatki za Stefana Batorego przeszło 100.000 złp. Razem więc z kwartą

---

[1] Por. L e n g n i c h, str. 434; P a w i ń s k i, str. 137. Innego rodzaju była k w a r t a n o w a, uchwalona za Władysława IV. na utrzymanie artyleryi; od tej kwarty wolne były dobra ekonomiczne. Ob. L e n g n i c h, str. 323—4 i 435.

[2] Litwa miała skarb odrębny. Ob. t e n ż e, str. 435.

[3] P a w i ń s k i str. 130. O dochodach królewskich w XVII. wieku ob. W i k t o r C z e r m a k „Studya historyczne" Kraków 1901 str. 34 do 69. Dochód króla Jana Kazimierza w r. 1651/2 wynosił 1,004.027 złp., w roku 1652/3 (rok budżetowy od 1 kwietnia do 31 marca) 684 332 złp., średnio rocznie 850 000 złp W złotych polskich z r. 1766 czyni ten dochód 2,340.000 złp. (Wedle tablicy Czackiego (Łojka) złoty polski ówczesny zawierał 2 zł. 23 groszy z r. 1766). Stanowczo przesadnem jest obliczenie autora „Studyów", wedle którego ów dochód Jana Kazimierza przedstawiałby 43,200.000 dzisiejszych złotych p..czyli 4,266.240 rubli w złocie. Autor przyjmuje bowiem wartość ówczesnego złotego jako równą 72 złotym dzisiejszym, na podstawie stosunkowej zwyżki cen pszenicy. Podstawa ta jednak jest błędną, najpierw dlatego, że chwilowa cena pszenicy w pewnym roku nie stanowi jeszcze o jej cenie przeciętnej, powtóre zaś dlatego, że cena żyta, pszenicy i innych produktów rolnych rosła szybko w Polsce, jako w kraju rolniczym wywozowym, ale ceny innych towarów nie postępowały w tym samym stosunku. Wartość rzeczowa (zamienna) pieniędzy nie zależy wyłącznie od cen zboża, ale od wartości średnich cen wszelkich rzeczy i usług potrzebnych człowiekowi. Ceny te zaś były już w 17. wieku wysokie i utrzymanie było znacznie droższe, niż w stuleciu XVI.

[4] Miały doń wpływać annaty od beneficyów biskupich, ale faktycznie nie wpływały. Ob. Pawiński, str. 142.

[5] W r. 1629 uchwalono na koszta wyprawy szwedzkiej nowy ważny podatek, p o d y m n e od domów; był to podatek majątkowy, rozmaity w rozmaitych miastach, miasteczkach i wsiach. Różni się on od dawnego podatku gruntowego. zwanego także podymnem. Ob. L e n g n i c h. str. 428.

miał skarb pospolity około 725.000 złp., wedle Korzona zaś 835.000 złp.[1].

Później zmniejszają się dochody skarbu realnie, skoro uwzględnimy podlenie monety. W r. 1748 wynosi dochód skarbu koronnego niespełna 900.000 złp. Dopiero w r. 1766 po reformie Czartoryskich podnoszą się dochody do sumy 6 milionów, a wraz z pogłównem chrześciańskiem do 10 mil. złp[2]. Sejm czteroletni uchwalił w r. 1788 „nie narzucając nic na poddanych“ dobrowolną ofiarę na cele wojskowe, w r. 1789 podymne protunkowe na dwory, wysoki podatek stemplowy od urzędów i orderów, nakoniec „ofiarę wieczystą“ na cele wojskowe w wysokości 10% od intrat właścicieli dóbr ziemskich, a 20% od intrat dóbr duchownych, ale wszystkie te gorączkowe reformy nie padły na grunt przygotowany i wydały plon bardzo skromny[3].

---

[1] Ob. Tadeusz Korzon, „Wewnętrzne dzieje Polski za Stanisława Augusta“ III., Kraków 1884, str. 95, podobnie w wyd. 2 1897 str. 105. Wedle niego złoty ówczesny równa się w wartości 150 złp. dzisiejszym, razem więc ów dochód wynosiłby 107 do 125 milionów złp. Na to obliczenie nie możemy się jednak zgodzić jako oczywiście wygórowane. Złoty polski za czasów St. Batorego równa się co do wartości kruszcu w groszach (jako moneta rachunkowa) 8-miu złotym z r. 1766, a przypuszczając nawet pięciokrotną zniżkę wartości kruszcu od owego czasu, równałby się co do wartości zamiennej 40 złotym w r. 1766 a 45 złotym z r. 1786. Sama zwyżka cen żyta nie dowodzi jeszcze stosunkowej zniżki wartości kruszcu, lecz dopiero średnia zwyżka cen rozmaitych towarów i usług.

[2] T. Korzon, str. 121.

[3] Ob. tenże, str. 211, 214 i 219 sq. Z literatury ob. jeszcze: Goleński, „De tributis et vectigalibus in Polonia“ Cracoviae 1827 (dysert. doktorska), St. Żółtowski, „Die Finanzen des Herzogtums Warschau“ (1806—1815) w dwóch tomach, Poznań 1890—2. Jasiński L. „Beiträge zur Finanzgeschichte Polens im 18 Jahrt“. Poznań 1909. M. Rostworowski „Prawno-administracyjna strona budżetu Król. Polskiego“ w Czasopiśmie prawn i ekon. 1905 i 1906

DZIAŁ DRUGI.

HISTORYA LITERATURY SKARBOWEJ.

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

Dzisiejsza nauka skarbowości jako samoistna umiejętność jest nauką nową, o zasadach dotychczas płynnych, nie ma więc jeszcze „historyi“. Mówiąc o historyi nauki skarbowości mamy na myśli raczej historyę dawnych poglądów w sprawach skarbowych tudzież naukowe źródła, początki naszej nauki. W tem znaczeniu podzielić można literaturę skarbową na trzy okresy: pierwszy okres stanowi cała dawniejsza literatura skarbowa aż do początków nauki dzisiejszej, t. j. po koniec XVII. wieku; drugi okres

tworzą początki naszej nauki w wieku XVIII. i w pierwszych dziesiątkach XIX. stulecia; nakoniec trzeci okres należy już do najnowszej doby.

1. LITERATURA SKARBOWA PO KONIEC XVII. WIEKU.

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

Natomiast zachował się po Xenofoncie traktat skarbowy „o dochodach“ państwa ateńskiego, w którym autor zastanawia się nad sposobami zwiększenia wewnętrznych przychodów Aten w czasie pokoju. Uwagi wypowiedziane na wstępie i w zakończeniu rozprawy, iż naród mógłby się utrzymać z własnego kraju przez podniesienie uprawy ziemi i rozwój kopalń, tudzież że pokój zapewnia państwu największe korzyści, są ekonomicznie całkiem uzasadnione i wydają się zbyt postępowemi w ustach pisarza starożytnego. Pozytywne rady autora nie świadczą atoli o tem, iżby wzniósł się ponad ideały polityczne i społeczne klasycznej starożytności. Zwiększenia przychodów bowiem spodziewa się głównie z dwóch źródeł: z opłat i ceł od cudzoziemców[2] i z lepszej eksploatacyi kopalń srebra[3]. Dla zwiększenia opłat

[1] O jego państwie komunistycznem ob. dzieło Pölmanna, „Geschichte deś antiken Kommunismus und Socialismus“ I. str. 269—476.

[2] Cap. II. III.

[3] Cap. IV.

i cel od cudzoziemców powinnoby państwo starać się o silniejszy napływ obcych do kraju, a to uwalniając ich od służby wojskowej, ożywiając handel i żeglugę i zachęcając wszelkimi sposobami cudzoziemców do udziału w przedsięwzięciach handlowych w kraju[1].

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

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

---

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

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

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

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

spodarstwo skarbowe i przejawia się niebawem także w pojęciach skarbowych współczesnych statystów.

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

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

---

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

[2] Sejmiki szlachty w sprawach podatkowych zwołał po raz pierwszy Władysław Jagiełło w roku 1404 celem zezwolenia na podatek dla wykupna ziemi dobrzyńskiej. Kazimierz Jagiellończyk zaś w r. 1454 zobowiązał się ani nowej ustawy nie wnosić, ani wyprawy wojennej nie podejmować, jak tylko za radą szlachty na sejmikach poszczególnych ziem zgromadzonej. Dawniej zasięgał król tylko rady senatorów. Por. Lengnich, str. 217—8: Pawiński. „Sejmiki ziemskie“ str. 3.

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

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

Literatura polityczna XVI. wieku przechowała nam najznakomitszy pomnik w dziele Andrzeja Frycza Modrzewskiego „O naprawie rzeczypospolitej[3].“ Pomnik ten ma dla literatury skarbowej znaczenie nie tylko dla własnych pomysłów i projektów autora, ale także z powodu powtórzenia niektórych projektów dawniejszych, między innymi projektu Jana Łaskiego,

---

[1] N. p. Ostroroga, Zaborowskiego, Modrzewskiego; dzieło Leszczyńskiego „Głos wolny“ w 18. w. wyszło po fancusku.

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

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

arcybiskupa gnieźnieńskiego. Projekt Łaskiego ma tem większą wagę, że wedle wszelkiego prawdopodobieństwa, przedstawia on autentyczny plan reformy skarbowej, przedłożony przez króla Zygmunta I. Sejmowi w Piotrkowie w r. 1510, ma więc cechę urzędową [1]. Owoż plan ten podejmuje Modrzewski [2], rozwija go, uzupełnia i bliżej uzasadnia.

Projekt Łaskiego zmierzał do organizacyi stałego skarbu publicznego, skarb ten nazwał Łaski z włoska mons pietatis [3]. Źródłem wyposażenia i stałego zaopatrzenia skarbu publicznego miały być stałe podatki dwojakiego rodzaju. Jedne miały być płacone przez króla, szlachtę osiadłą i duchownych, mających dożywotnie beneficya [4], jednorazowo w życiu, niejako na fundusz zakładowy skarbu. Te podatki jednorazowe mogły być oczywiście wyższymi; wedle projektu miały one wynosić połowę rocznych intrat i pożytków [5]. Drugie podatki miały być płacone corocznie przez wszystkich obywateli, szlachtę, duchowieństwo i mieszczan, z wyjątkiem kmieci. Podatki te miały wynosić dwudziestą część (czyli 5%) rocznego dochodu [6]. Oprócz tych podatków miały zasilać skarb także sumy niestałe, „przypadkowe“ [7], jak spadki i posiadłości nie objęte, grzywny, annaty biskupów, które miano wyjednać od papieża i t. p.

Plan ten finansowy, jak się przy rozbiorze zasad naszej nauki przekonamy, jest w zasadzie zupełnie racyonalny i na wskróś nowożytny. Mieści się w nim bowiem i idea ogólnego podatku bezpośredniego dochodowego i zasada uwolnienia od podatku warstwy najmniej zamożnej i przeciążonej już innemi

---

[1] Ob. Blumenstock, str 214 sq.

[2] Str. 176—181.

[3] Modrzewski nazywa go wprost aerarium, fiscus, thesaurus. str. 180.

[4] Modrzewski „nie wie“. czy wedle myśli Łaskiego mieli także mieszczanie i kmiecie podatek ten składać, ale sądzi, że kmiecie powinni być bezwarunkowo wolni „ponieważ i na każdy rok dawają czynsze panom swoim i na kazdy dzień robią“, mieszczan zaś należałoby także uwolnić ze względu na ich szczupłe posiadłości ziemskie.

[5] „Primarias dimidiis fructibus aestimabat, quas semel tantum numerari satis esse iudicabat, computatis quidem in fructibus et censibus pecuniariis et agrorum emolumentis“, str. 177.

[6] „Secundarias ex vigesimis redituum partibus conficiebat, quas omni anno solûi volebat“, (str. 177).

[7] Str. 177 i 180.

daninami, podówczas mianowicie kmieci, i żądanie silniejszego opodatkowania warstw zamożnych, podówczas szlachty i duchowieństwa, owym pierwszym jednorazowym podatkiem. płaconym raz w życiu przez te stany i ich następców. Przytem widać staranie o oszczędzanie samej własności i kapitału, skoro nawet ów jednorazowy podatek z intrat i procentów miał być składanym! Z podobnie racyonalnym i postępowym planem skarbowym nie spotykamy się w żadnej obcej literaturze skarbowej aż niemal po wiek XIX., a pamiętać przytem wypada, że nie był to jakiś plan fantastyczny, doktrynerski, lecz projekt rządowy, mający niezawodnie na sejmie także wielu zwolenników.

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

Drugi podatek powinni płacić oprócz szlachty i duchowieństwa także mieszczanie, i to nie tylko posiadający ziemię, wedle szacunku intrat, ale także kupcy, rzemieślnicy i szynkarze, roli nie posiadający. Oszacowaniem ich dochodów miałby się zająć urząd miejski, jako najlepiej obznajomiony z ich stosunkami majątkowymi; w razie potrzeby mógłby ten urząd zażądać od nich samych zeznania pod przysięgą[1] ile mają dochodów. Modrzewski nie widzi też przyczyny, dlaczegoby i od ziemian w danym razie nie miano takiego zeznania pod przysięgą wymagać. Zastrzega jednak, że podatek ten nie może naruszać ma-

[1] Nowożytna fasya, obostrzona przysięgą.

jątku ani towarów kupców, jeno zyski i pożytki, i że oprócz kmieci powinni być od podatku uwolnieni wszyscy biedniejsi, mianowicie wędrowni rzemieślnicy, ubodzy kramarze.

Tak ustanowiony skarb publiczny, w bezpiecznem miejscu przechowany i administrowany przez trzech nadzorców, z których jednego mianuje król, a po jednemu wybiera Wielkopolska i Małopolska, odpowiedzialnych przed sejmem, który szafuje skarbem i któremu składają rachunki, ma służyć na potrzeby wojenne i inne potrzeby publiczne[1]. Z „innych" potrzeb publicznych przytacza autor potrzebę ustanowienia stałych sędziów, płatnych po 1200 zł. rocznie i wydatki nadzorców skarbu po 300 zł. na potrzeby. Oprócz tych korzyści będzie można udzielać ze skarbu pożyczek należycie zabezpieczonych, a w każdym razie przyczyni się skarb publiczny do polepszenia doli kmieci i osadników,[2] którzy oprócz licznych krzywd moralnych i materyalnych, jakie ponoszą, płacić muszą coraz to nowe daniny i podatki. Jakoż wzruszającem przedstawieniem niedoli ludu pracującego, którą porównuje z niewolą egipską i gorącem odwołaniem się do serca i patryotyzmu panów, kończy znakomity autor tę część (trzecią) swojego dzieła.

Niestety postępowe projekty skarbowe Łaskiego i Modrzewskiego nie mogły liczyć na powodzenie, albowiem właśnie w XVI. wieku dojrzewają wśród sejmikującej szlachty wprost przeciwne zapatrywania i tendencye anarchiczne. Dlatego następcy Modrzewskiego mają już skromniejsze wymagania. Między innymi autor „Dworzanina" Łukasz Górnicki powraca w swej „Drodze do wolności"[3] znowu do dawnej myśli stałego podatku powszechnego. Podatek ten powinien być wielorakim, płynąć z rozmaitych źródeł, ale ma być niskim, nie uciążliwym; autor „chciałby, żeby ustawiczny był pobór, ale tak mały, żeby nikomu ciężki nie był, choć po kilka groszy z łanu, także i czopowe małe, młynowe, cła wodne i inne. Więc od

---

[1] „Omnis enim summa ab his omnibus congesta vel ad belli usum. vel ad aliam reipublicae commoditatem converteretur" (ttr. 179); „unde et defensio paretur, et aliis necessitatibus publicis provideatur" (str. 180).

[2] „Hoc etiam thesauro ita constituto colonos et cmethones nostros servitute ista perpetua liberaremus, etc." (str. 181).

[3] Z r. 1593; „Droga do zupełnej wolności" w „dziełach wszystkich", Warszawa 1886, III., str. 137—8.

rzemieślników, kupców, żydów, tatarów, ormianów, władyków, popów, bojar, owa od wszelakiego stanu człowieka, podług mądrego i łaskawego wynalazku". Wśród nowych podatków wylicza także łanowe, które wybierano niesłusznie od łanów jako takich, bez względu na ich wielkość i urodzajność. Górnicki więc podnosi potrzebę pomiaru gruntów wedle ich wielkości i jakości i wymiaru podatku wedle spisanych „rewizorskich rejestrów", czyli domaga się urządzenia katastru i podatku katastralnego[1]: „A iżby sprawiedliwie mógł być ten wybierany pobór, potrzebaby, żeby znowu posłani byli po wszystkiej Koronie i po W. X. Litew. pewni rewizorowie, którzyby grunty wszystkich miast i wsi, co ich w tych państwach jest, pomierzyli i spisali liczbą, łany-li, włoki-li: liczbą mówię, od pierwszego łanu do ostatniego, nie imiony albo przezwiski tych ludzi, co je dzierżą. A potem podług tych rewizorskich rejestrów wybierali pobór".

Skarb pospolity miałby wedle projektu Górnickiego służyć na wszelkie potrzeby rzeczypospolitej, na opłacenie posłów, skarbników i dostojników, nawet na wyznaczenie królowi „pewnej i bogatej intraty, iżby pomierny, a piękny dwór chować mógł", a nadto „siłaby jeszcze na każdy rok nad wydatek w skarbie zostało" na wojnę i wydatki nieprzewidziane. Mamy więc równocześnie projekt stałego uposażenia króla w pewną i bogatą intratę, po naszemu w „listę cywilną", zamiast odrębnego skarbu nadwornego. W ogóle projekt skarbowy Górnickiego jest zasadniczo mniej doskonałym i postępowym od planu finansowego Łaskiego i Modrzewskiego; jest jednak odeń praktyczniejszy[2], gdyż żąda małych ofiar, a tem samem liczy się z niechęcią szlachty do uchwalania nowych podatków.

W ogólności statyści polscy XVI. wieku odznaczają się jasnym i zdrowym poglądem na zadania skarbowości, na istotę i znaczenie podatku; nie znać u nich ani owej lękliwości i sztucznej często argumentacyi, jaka cechuje współczesne pisma zachodnich państw absolutnych, osłaniających swą skarbowość mgłą tajemniczości, ani późniejszej fałszywej struny wybujałej wolności, która przebija w pismach politycznych polskich w XVII.

[1] Urządzenie takiego katastru nie przyszło niestety nigdy do skutku w dawnej Polsce.

[2] Słusznie podnosi to Tarnowski, II., str. 304.

wieku[1]. Także w ważnej dla skarbowości kwestyi monetarnej wypowiadają nasi statyści zapatrywania zdrowe i rozumne, dalekie od błędów i przesady zachodnich merkantylistów w pojmowaniu istoty pieniądza. Wszyscy statyści[2] domagają się ustalenia dobrej monety i ganią nadużywanie mennicy gwoli nieprawnych zysków kosztem społeczeństwa. W Polsce zresztą od dawna nie tylko opinia statystów, ale i prawodawstwo uznawało potrzebę dobrej i jednolitej monety. Król Kazimierz Wielki, przywracając w roku 1347 w całej Polsce dobrą monetę i jednolity system pieniężny, pragnął zachować ją na zawsze w jednakowej dobroci[3]. Jakoż podlenia monety nigdy nie pochwalano[4], a w r. 1527 z inicyatywy Króla Zygmunta I. napisał Mikołaj Kopernik znakomity traktat „Monetae cudendae ratio", w którym wykazuje potrzebę jednolitej monety w Polsce, ustalenia w całem kólestwie raz na zawsze pewnej stopy monetarnej[5], ściągnięcia i przebicia monety dawniejszej, tudzież przestrzega przed zbytnią ilością monety[6], czem jaskrawo i bardzo korzystnie różni się od doktryny merkantylistycznej, jaka niebawem zapanowała na zachodzie.

W XVII. wieku z ogólnym upadkiem literatury politycznej w Polsce tracą także pisma w sprawach skarbowych dawniejszą świeżość i oryginalność. Powtarza się atoli nietylko żądanie zaprowadzenia stałego wojska i podatku, ale zarazem lepszej administracyi i kontroli skarbowej. Gostkowski widzi najważniej-

---

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

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

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

[4] N. p Zbigniew Oleśnicki upomina Władysława Jagiełłę: „Levissimi ponderis et tenuis ligae cudendo monetam multiplicas, cuius tandem vilitas magno incommodo totum regnum sit oppressura". (Por. bliżej Tadeusz Czacki. „O litewskich i polskich prawach" wyd. Turowskiego, I. str. 120 sq. i dopiski).

[5] Z funta czystego srebra 20 grzywien po 20 groszy.

[6] „Ut caveatur a nimia monetae multitudine"; ob. „Traité de la premiere invention de Nicole Oresme et traité de la Monnoie de Copernic", wyd. Wołowskiego 1864, str, 78.

szą przyczynę szczupłego skarbu rzeczypospolitej w nieuczciwości poborców skarbowych i domaga się jawności tudzież kontroli publicznej nad rachunkami poborców i nad oddaniem pieniędzy do skarbu[1]. Na uwagę zasługuje projekt Szymona Starowolskiego, rozwinięty w „Reformacyi obyczajów polskich“[2]. Starowolski pragnie zaprowadzenia dwojakiego stałego podatku: powszechnego łanowego po złotemu od łana, zarówno z gruntów chłopskich jak i dworskich, i podatku repartycyjnego od miast, przy równoczesnem zniesieniu wszelkich dotychczasowych podatków miejskich, jak szosu, czopowego, donatywów, poborów, przynoszących niewiele skarbowi, a wielce uciążliwych dla mieszczan[3]. Podatek powszechny łanowy powinien się oprzeć na nowym pomiarze łanów, które autor mieni „fundamentem dobrego rządu“. Licząc w Koronie i Litwie przeszło 10 milionów łanów, spodziewa się z tego podatku 10 milionów złp. Podatek miałby być wybierany pod grozą konfiskaty własności łanu, a gdyby „gwałt nastąpił na ojczyznę“, możnaby podatek podwoić i potroić według potrzeby. Od miast należałoby wybierać w miejsce dotychczasowych podatków jeden stały podatek w ten sposób, iżby się z góry oznaczyło stałą kwotę należną z miast corocznie skarbowi i „niechże tedy miasta i miasteczka wszystkie same się rachują między sobą i same niech składki między sobą wybierają“. Autor uwzględnia, że miasta mają także własne potrzeby, sądzi więc, że pewna część dochodu n. p. połowa miałaby iść do skarbu, a reszta na potrzeby miejskie; w każdym razie zastrzega, że także w miastach nikt nie powinien być uwolnionym od podatków, nawet burmistrz i inni dygnitarze. Taką formę podatku znaną zresztą już w praktyce skarbowej średniowiecznej, szczególnie w Anglii, nazywamy dzisiaj podatkiem „kontyngientowym“ i „repartycyjnym“; myśl tę podjął później Leszczyński w swym projekcie skarbowym, a za nim przeszła do literatury europejskiej.

---

[1] Wojciech Gostkowski, „Sposób jakim góry złote, srebrne, w przezacnem król. polskiem zepsowane naprawić...“ 1622 str. 127.

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

[3] Str. 164.

Starowolski jest stanowczym przeciwnikiem podatkowych przywilejów szlachty. Wolności szlachty od ceł nie tylko nie pochwala, ale sądzi, że szlachcic kupczący nie tylko cło zapłacić powinien, ale za karę i szlachectwo utracić[1].

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

Uwagi te dotyczą zarówno najdawniejszych pisarzy włoskich[2], jak i słynnego Jana Bodin, od którego powszechnie rozpoczyna się literaturę skarbową. Bodin (Bodinus) zdobył sobie pierwszorzędne miejsce w literaturze politycznej europejskiej swem dziełem „O rzeczypospolitej sześć ksiąg“, wydanem w roku 1576 w języku francuskim, w r. 1584 zaś w własnem tłumaczeniu łacińskiem. Dzieło to było aż do Montesquieu'go, zdaniem Mohla[3], najwyżej może cenionem w teoryi i praktyce, lubo przejętem jest w całej pełni duchem klasycznej idei państwowej. Szeroki pogląd autora objawił się także w swobodniejszem i wszechstronniejszem

[1] Str. 176.

[2] Ob. wyżej str. 87.

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

traktowaniu kwestyj ekonomicznych i skarbowych; wedle ogólnej opinii on pierwszy dojrzał głównej przyczyny powszechnej drożyzny w XVI. wieku w wielkiej podaży kruszców szlachetnych i potanieniu pieniędzy; on też w rozdziale „de aerario“ ostatniej księgi wspomnianego dzieła daje krytyczny przegląd przychodów państwa.

Przychody państwa wymienia Bodin w następującym porządku: przychody z domen, ze zdobyczy nieprzyjacielskiej[1], świadczeń przyjaciół, z ceł i podatków sprzymierzonych, z handlu państwowego, od kupców, którzy towary dowożą i wywożą, nakoniec z podatków poddanych, jeżeli wszelkie źródła poprzednie nie wystarczą[2]. W tem wyliczeniu poznać można wpływ literatury klasycznej na autora; w krytycznym rozbiorze tych źródeł przejawia się atoli w całej pełni pisarz średniowieczny. Podstawą całej skarbowości powinny być wedle niego d o m e n y. Wprawdzie nazywa on finanse „nerwami“ rzeczypospolitej, ale podatki pochwala tylko w nadzwyczajnych wypadkach, dla bezpieczeństwa i koniecznej obrony, chociaż i w razie wojny wolałby zamiast podatków dobrowolne, bezprocentowe pożyczki. Cła ocenia Bodin ze stanowiska merkantylnego. Radzi więc podnieść cła wywozowe na surowce krajowe (sól, zboże, wino), aby w kraju żywność była tania, a cudzoziemcy za nią drogo płacili, zniżyć cła dowozowe od surowców i środków żywności, a podnieść cła na dowóz towarów gotowych, aby pobudzić naród do pielęgnowania własnego przemysłu[3]. Jeśliby zaś podatki miały być koniecznie nałożone, to uważa za więcej usprawiedliwione

---

[1] Owe reminiscencye skarbowości starożytnej są dla średniowiecznych poglądów skarbowych bardzo charakterystyczne. T o m a s z M o r u s, kreśląc w r. 1515 swoją „Utopię“ („de optimo rei publicae statu, deque nova insula Utopia, libri duo“) jest mimo swych humanitarnych zasad surowym dla przeciwników. Nieprzyjaciel jego „Utopii“ musi nie tylko zapłacić wszelkie koszta wojenne, ale nadto odstąpić państwu znaczne obszary ziemi, które przynoszą skarbowi ogromne dochody, w owym czasie „więcej niż 700.000 dukatów“ (ks. II., rozdz. „o wojnie“). Morus zresztą nie znosi w swym idealnem państwie niewolnictwa, przeciwnie poświęca niewolnikom osobny rozdział (niewolnikami są u niego jeńcy wojenni, schwytani z bronią w ręku i osoby skazane za ciężkie zbrodnie).

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

[3] Tenże, str. 482—5.

podatki od soli, wina i innych rzeczy zbytkowych, w ogóle podatki rzeczowe, nie osobiste, ponieważ dotykają wszystkich, także szlachtę i duchowieństwo. W każdym razie przy nakładaniu podatków powinien panujący baczyć na położenie ekonomiczne narodu i na stosunki kraju.

W ogólności więc nie wychodzi Bodinus w swych poglądach skarbowych ponad ówczesne urządzenia skarbowe we Francyi, a nawet nie pochwala stałych podatków, które faktycznie utrwaliły się już w jego kraju. Dla teoryi skarbowej ma on znaczenie jako jeden z pierwszych statystów zachodnich, skupiający w swem dziele współczesną wiedzę i zapatrywania skarbowe i nie pochwalający przywilejów podatkowych szlachty i duchowieństwa. Nadto wpływ, jaki Bodin wywarł na późniejszą literaturę polityczną w całej Europie, objawił się także w traktowaniu przez statystów kwestyj skarbowych. Dzieła następców Bodina, traktujące o państwie i jego funkcyach, zajmują się więcej lub mniej obszernie także skarbowością. Grzegorz z Tuluzy[1], Botero[2], Marianus[3] omawiają sprawy skarbowe ze stanowiska podobnego, jak Bodinus, późniejsi pisarze, w okresie państw absolutnych, jak Hobbes[4], Pufendorff[5], Christian Wolff[6], już ze stanowiska nowych pojęć o istocie i zakresie absolutnej władzy panującego. Dla teoryi skarbowej jednak nie przyniosły te pisma polityczne nowych poglądów i kierunków,

[1] Dzieło jego „de republica libri 26“ wyszło w Lyonie r. 1586.

[2] W dziele „Della ragione di stato“ Venezia 1589; uważa on nie tylko domeny ale i podatki (zgodnie z praktyką skarbową Wenecyi) jako zwyczajne źródło dochodu skarbu.

[3] W dziele „de rege et regis institutione libri tres“ 1599; wykazuje on, że panujący bez zezwolenia narodu nie może ani nowych podatków nakładać, ani zmieniać monety.

[4] W swoim „Leviathanie“ (1651) porównuje Hobbes pieniądze z krwią, skarb z sercem, przychody państwa z wenami, wydatki z arteryami. Uznaje on absolutną władzę panującego nakładania podatków na poddanych, ale wolałby podatki powszechne, jako stosunkowo lżejsze: dlatego podobnie jak Bodin przemawia za podatkami pośrednimi, mianowicie od konsumcyi osobistej.

[5] W swem dziele „de iure naturae et gentium“ (1672) podziela Pufendorff w sprawach skarbowych stanowisko Hobbesa. W ogóle poglądy jego odpowiadają praktyce skarbowej wielkiego elektora. Por. Roscher str. 316—8.

[6] Ob. o nim tenże, str. 355—6.

lecz były jedynie odbiciem rzeczywistej praktyki skarbowej w poszczególnych państwach.

Równocześnie pod wpływem literatury politycznej pojawiają się traktaty, specyalnie lub przeważnie sprawom skarbowym poświęcone. Ale i traktaty te zajmują się skarbowością głównie ze stanowiska gospodarstwa panujących zwłaszcza w państwach niemieckich i są raczej wstępem do nauki „kameralnej", jaka rozwinęła się w Niemczech w 18. wieku, niż do właściwej nauki skarbowej. Z początkiem 17. wieku pozostają one jeszcze na gruncie państwa stanowego: Olbrecht[1], uczeń Bodina, przejęty jest jego ideałami; Bornitz[2], uważa domeny za jedyną „podstawę bezpieczeństwa państwa", broni wolności podatkowej niezbędnych środków żywności (alimenta), ale też przywilejów podatkowych szlachty, duchowieństwa, posłów i studentów; Besold[3] dopuszcza podatki tylko w razach nadzwyczajnych i za przyzwoleniem stanów. Na bliższą uwagę zasługuje Kasper Klock, autor dwóch obszernych dzieł przeważnie finansowej treści[4], którego Stein[5] jednostronnie i niesłusznie sławi jako „prawdziwego założyciela" nauki skarbowej. Nie usprawiedliwia tak pochlebnego sądu ani naukowa wartość dzieł Klocka, ani późniejszy wpływ jego na teoryę skarbową; jest on raczej kompilatorem, niż autorem oryginalnym. W dziele „de aerario" stara się najpierw przedstawić stan ekonomiczny wszystkich współczesnych krajów europejskich[6], azyatyckich i afrykańskich, jest to więc rodzaj encyklopedyi historyczno-ekonomicznej. W drugiej księdze prawi o rozmaitych źródłach dobrobytu kraju i przychodu fiskusa, o rolnictwie, handlu, podatku, ale zarazem i o komedyach, o występkach adwokatów, o rzeczach skradzionych

---

[1] Napisał „Fünf underschiedliche secreta politica von... Erhöhung eines jeden Regenten järlichen Gefällen und Einkommen", wydane po jego śmierci w r. 1617. Por. o nim Roscher, „Geschichte der Nationaloekonomik", str. 153—5.

[2] Napisał „aerarium" w r. 1612; por. tenże, st. 193—5.

[3] W dziele „de aerario" z r. 1620; por. tenże, str. 203—4.

[4] „Tractatus nomico-politicus de contributionibus" z r. 1634 i „tractatus juridico-polemico-historicus de aerario" z r. 1651.

[5] I., str. 125.

[6] Także Polski, czerpiąc widocznie z kroniki Marcina Kromera. Ob. „tractatus de aerario", Norimbergae 1671, I., str. 245—8.

i znalezionych i t. d.[1]. Słusznie wywodzi, że ubodzy powinni być wolni od podatków, że podatek nie powinien obciążać własności, tylko intraty, ale w ogóle uważa on podatek za posiłkowe, nadzwyczajne źródło przychodów skarbowych[2]. Cały ten materyał upstrzony jest licznymi cytatami, jest w nim wiele sprzeczności i trudno dopatrzyć się jednolitej przewodniej myśli. Na podobnej podstawie, jak pisma poprzednich autorów, opierają się także zapatrywania skarbowe Seckendorffa, który w swem dziele „der teutsche Fürstenstaat“ zajmuje się obszernie także wydatkami i przychodami panującego[3], tudzież historyka i statystyka Conringa[4], który broni jeszcze prawa stanów przyzwalania podatków.

Dla historyi zapatrywań skarbowych w tym okresie wielce charakterystycznym i nie bez znaczenia dla teoryi skarbowości jest spór naukowy, prowadzony w 17 wieku w krajach zachodnich w kwestyi akcyzy i w ogóle podatków pośrednich od przedmiotów konsumcyi osobistej. Ze stanowiska interesów skarbu, jak przekonamy się bliżej w wykładzie systematycznym, nadają się te podatki najlepiej w miejscowościach i krajach ludnych i kwitnących. W Europie wprowadzono je z najlepszym skutkiem w Holandyi, jako w kraju wówczas najwyżej rozwiniętym i bogatym; toż literatura skarbowa holenderska, szczególnie pisma Jana Delacourt,[5] gorącego zwolennika podatków konsumcyjnych, nie pozostawały bez wpływu na literaturę europejską. W Anglii bronią podatków spożywczych w 17 wieku Hobbes, Child, a szczególnie Petty,[6] a jeszcze w 18 wieku Hume i Stevart. W krajach niemieckich powstaje o nie zacięty spór najpierw na zgromadzeniach stanów, z końcem zaś 17 wieku w literaturze politycznej. Szczególnie w krajach, które wskutek wojny trzydziestoletniej najwięcej ucier-

---

[1] Por. II., cap 115, 119, 128.

[2] II., str. 6, 12, 117.

[3] Por. Roscher, str. 249—61.

[4] Napisał: „De vectigabus“ 1653, „de aerario“ 1663 i „de contribuionibus“ 1669. Por. tenże, str. 260—2.

[5] Por. Eheberg, str. 493.

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

piały i miały finanse w opłakanym stanie, powitano nowe podatki z zapałem, jako wybawienie ekonomiczne dla panujących i ludu[1]. W podatkach tych bowiem upatrywano nie objaw, lecz przyczynę kwitnącego stanu Holandyi. Bezwzględny wielbiciel nowych podatków. Christianus Teutophilus, będący wyrazem polityki wielkiego elektora, nazywa je odkrytą kopalnią złota i sławi ich zbawienny wpływ na wzrost ludności, bogactwa kraju i skarbu[2]. Już z końcem 17 wieku zapał ów począł ostygać, a wyrazem tej reakcyi są pisma Lockego w Anglii, Boisguilleberta we Francyi. Wszelako jeszcze w 18 wieku mają one gorących zwolenników, a Montesquieu podnosi, że nie uwłaczają wolności[3].

2. POCZĄTKI NAUKI SKARBOWOŚCI W XVIII. WIEKU.

Jak gospodarstwo skarbowe i zasady tegoż opierają się na dwojakim gruncie: politycznym i ekonomiczno-społecznym, tak i nauka skarbowości powstać mogła dopiero na tle zjednoczonego wpływu literatury politycznej i ekonomiczno-społecznej. Literatura polityczna zajmowała się już dawniej kwestyami skarbowemi, i wytworzyła dla spraw skarbowych i administracyjnych w Niemczech w 18 wieku specyalną gałęź nauki i wiedzy praktycznej w t. zw. nauce kameralnej. Równocześnie zakwitły we Francyi badania ekonomiczno-społeczne, krytykujące zasady współczesnej polityki ekonomicznej i skarbowej i rozwinęły się niebawem w formalne traktaty i projekty skarbowe. Na tej dwojakiej podstawie kształciła się w ciągu 18 wieku teorya skarbowa, zanim wyrobiła się w XIX. stuleciu w samoistną umiejętność.

Ekonomiczny kierunek w badaniach skarbowych we Francyi miał swe źródło w krytyce dotychczasowego systemu po-

---

[1] W Prusiech miasta i lud przypisywały pomysł tych podatków natchnieniu boskiemu (ob. L. Ranke, „Neun Bücher preussischer Geschichte“ Berlin 1848 I., str. 61. Por. wyżej, str. 97.)

[2] Dzieło ma napis „Entdecte Goldgrube in der Accise, d. i. kurzer, jedoch gründlicher Bericht von der Accise, dass dieselbe die allerreichste, politeste, billigste, ja eine ganz nöthige Collecte, und also zwiefacher Ehren werth sai“, 1685 (ob. Roscher „Geschichte der Nationaloekonomik“ str. 320—1).

[3] „De l'esprit des lois“, Chap. XIV.

datków i w projektach reformy podatkowej. We Francyi wcześnie ustaliły się obok licznych podatków pośrednich także podatki bezpośrednie, których podstawą była wielce uciążliwa dla rolnictwa i nieracyonalna taille[1]. Owoż znany przeciwnik merkantylizmu Piotr Boisguillebert jest też pierwszym wybitnym krytykiem współczesnych urządzeń skarbowych i domaga się ich stanowczej reformy. Dwa pisma Boisguilleberta, „Le détail de la France" z r. 1697 i „Factum de la France" z r. 1707 zajmują się specyalnie kwestyą reformy skarbowej we Francyi[2].

Już w pierwszem piśmie opiera autor swą krytykę dotychczasowych podatków i projekt reformy podatkowej na szerokiej podstawie ekonomiczno-społecznej. Wykazuje mianowicie ścisły związek, jaki istnieje między dochodem społecznym, a dochodem państwa; ze zmniejszeniem się dochodu społecznego, obniżać się musi dochód panującego. Już zatem własny interes panującego powinien go skłonić do takich reform skarbowych, które pozwolą wzróść dochodowi społecznemu. Autor przyjmuje za rzecz pewną, że od r. 1660 dochód społeczny Francyi stale się obniża i z tego powodu dochód panującego realnie podnieść się nie może[3]. Przyczynę obniżenia się dochodu społecznego upatruje w ogólnem zmniejszeniu się konsumcyi, wskutek nieracjonalnego i krzywdzącego opodatkowania (taille) i niczem nieuzasadnionych ceł wewnętrznych i opłat przewozowych, które tamują handel i utrudniają obrót produktów. Ucisk fiskalny i upadek rolnictwa odbija się na ogólnej produkcyi kraju, nie wyłączając przemysłowej, i na dochodzie społecznym. Pierwszym więc warunkiem reformy skarbowej jest podniesienie konsumcyi ludności przez wyzwolenie produkcyi i obrotu z dotychczasowych więzów i nadużyć, tudzież usunięcie wszelkich przy-

[1] Por. wyżej historyę skarbowości.

[2] O innych pismach ob. Daire, „Economistes financiers du XVIII. Siécle", Paris 1851 str. 152 sq. W rozprawie „Dissertation sur la nature des richesses, de l'argent et des tributs" (nieznanej daty) podnosi Boisguillebert z naciskiem (chap. VI.), że realnie utrzymuje panujący swe wojsko i spełnia zadania publiczne nie pieniądzem, jak mniemają merkantyliści, ale wynikami krajowej produkcyi i pracy.

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

wilejów podatkowych. Przywileje szlachty i duchowieństwa przyczyniają się do ogólnego upadku ekonomicznego i do obniżenia ich własnych dochodów, zniesienie przywilejów zatem wyjdzie im samym na korzyść[1]. Poddawszy szczegółowej ocenie wadliwości w nałożeniu, rozpisywaniu i wybieraniu ówczesnych podatków, przedstawia projekt reformy skarbowej[2]. Wedle niego należy znieść cła wewnętrzne i inne przeszkody obrotu, oraz cła zewnętrzne wywozowe. Istniejący podatek „taille“ winien być w ten sposób zreformowany, aby nie szkodzić produkcyi, i aby każdy, bez żadnych wyłączeń, płacił podatek za sieble. Właściciele ziemi i dzierżawcy mieliby nadal płacić podatek w stosunku do swej rzeczywistej intraty, wykazanej własną fasyą, a sprawdzonej przez urzędników podatkowych w każdej parafii. Na podstawie tych fasyj i oszacowania miałby być rodzaj katastru sporządzonym. Inne zawody, nie wyłączając robotników, podlegałyby podatkowi temu wedle taryfy, zastosowanej do ich dochodów (a zatem t. zw. podatkowi klasowemu). Wykazuje, że nowy system podatkowy podniesie dobrobyt ogółu, a ponieważ wszyscy obywatele mają w tem solidarny interes, przeto wszystkie klasy skorzystają na nowym podatku, a państwo uzyska większe dochody. Skoro więc wzrost ogólnego bogactwa podnosi przychód z wszelkich gałęzi podatku, przeto wedle niego nauka skarbowości nie jest niczem innem, jak „gruntownem zrozumieniem interesów rolnictwa i obrotu gospodarczego“[3].

W drugiej rozprawie skarbowej „Factum de la France“ z r. 1707 rozwija i bliżej uzasadnia swą krytykę dawniejszą i swe pomysły skarbowe. Dla wyczerpującego poparcia swej zasady, że we wspólnym interesie narodu i panującego nie powinny podatki być liczne i powinny o ile możności bezpośrednio przechodzić z rąk opodatkowanych do kas pań-

---

[1] Str. 207.

[2] Str. 208—12.

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

stwowych, podaje porównawczy przegląd starożytnych i nowszych systemów skarbowych, oraz cenny wywód historyczny i statystyczny o rozwoju skarbowości francuskiej od czasów Franciszka I[1]. Argumentacya jest wszędzie jasną i swobodną, przenika ją już duch nowożytny, postępowy. Na uwagę zasługuje jeszcze okoliczność, że autor nie był wcale doktrynerem, lecz urzędnikiem skarbowym, i dziełami swemi, zwróconemi przeciw panującej polityce skarbowej, złożył niepośledni dowód odwagi cywilnej.

Jeszcze przed pojawieniem się drugiego dzieła Boisguilleberta napisał słynny marszałek V a u b a n nowy projekt skarbowy „Projet d'une dime royale", wydany z początkiem r 1707. Autor przyznaje na wstępie, że nie jest ani literatem, ani finansistą, lecz podobnie jak autor dzieła „détail de la France" pragnie przyczynić się do dobra ojczyzny[2]. Ztąd też część krytyczna w tem dziele jest tylko wstępem, w którym autor powołuje się w ogólności na słuszną krytykę Boisguilleberta. Podobnie jak jego poprzednik widzi Vauban przyczynę lichego stanu finansów w dowolności i nadużyciach podatkowych i podnosi z naciskiem harmonię interesów skarbu i kraju[3]. Na czele swego projektu przytacza „fundamentalne zasady systemu". Świadczą one o jasnem zrozumieniu przez autora istoty gospodarstwa skarbowego i wznoszą się wogóle do wyżyny dzisiejszych zasad podatkowych. Zasady te są:

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

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

III. Że państwo nie może się u t r z y m a ć, jeśli go obywatele nie będą utrzymywać. Owóż to utrzymanie (s o u t i e n) obejmuje wszystkie potrzeby państwa, dla zaspokojenia których wszyscy poddani płacić muszą podatki.

---

[1] Str. 66—94.

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

[3] Obacz wydanie Dairéa str. 44.

Z tej konieczności wynika: Po pierwsze naturalny obowiązek wszystkich obywateli wszelkich stanów płacenia podatku w stosunku do ich dochodu czy zarobku, bez żadnego wyjątku; powtóre, że do uzasadnienia tego obowiązku wystarcza, jeśli ktoś jest obywatelem państwa; po trzecie, że wszelki przywilej, zmierzający do uchylenia tego obowiązku jest niesłusznym i nadużyciem...[1]).

Wychodząc z zasady, że każdy obywatel winien łożyć na utrzymanie państwa w stosunku do swego dochodu, że podatek nie powinien uwłaczać ani produkcyi ani konsumcyi i że wysokość jego musi się stosować do potrzeb państwa a tem samem musi być zmienną[2], pragnie autor istniejący system podatkowy we Francyi bez wielkich zmian w ten sposób ulepszyć, aby z nich obfitszy, do potrzeb państwa zastosowany dochód zapewnić. Radzi więc zachować dawniejsze podatki i źródła przychodów, o ile nie są bezwzględnie naganne. Przychody te dawałyby dochody niejako stałe (fixe), bo pobierane „wedle jednakiej stopy". Zalicza tu: a) przychody z domen, lasów, poczt, kar pieniężnych, konfiskat i t. p. b) cła, byle wszelkie cła wewnętrzne zniesiono, c) t. zw. podatki dobrowolne, bo płacone od użycia artykułów zbędnych, zbytkowych, mianowicie herbaty, kawy, czekolady, tytoniu, wódki — które radzi znacznie pomnożyć przez rozszerzenie na inne przedmioty zbytku, jak złote szaty, karety, ozdobne szpady u niewojskowych, zbytkowe meble, wielkie peruki, a oprócz tego nałożyć podatek od szynkowanych napojów (wina, piwa i jabłecznika), ale tylko o tyle, o ile napój ten w szynku zostaje wypitym[3].

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

a) przychody z soli, byle sól zmonopolizowano i cenę zmniejszono; w razie wielkiej potrzeby możnaby cenę podwyższyć[4].

b) ogólny podatek od intrat, który nazywa dziesięciną królewską[5] (dime royale) dlatego, ponieważ wzorem dlań ma

[1] Str. 48.
[2] Str. 43.
[3] Str. 96—97.
[4] Str. 89—95.
[5] „Dime royale imposée sur tous les fruits de la terre d'une part et sur tout ce qui fait du revenu aux hommes, de l'autre" (str. 42).

być dziesięcina kościelna, będąca wedle jego zdania i doświadczenia podatkiem najmniej uciążliwym i nieszkodliwym produkcyi. Podatek ten należałoby pobierać: 1) od wszelkich owoców ziemi bez wyjątku t. j. od zboża, wina, drzewa, paszy, i t. d. a dla zapewnienia sobie oznaczonej wysokości należałoby go wydzierżawiać[1]; 2) od wszelkich innych przychodów, a względnie od całkowitych dochodów obywateli wszystkich stanów i zawodów, nie wyłączając duchowieństwa, wojskowych, urzędników, rzemieślników i robotników. Przychody te mieliby obywatele sami wyjawiać pod karą konfiskaty zatajonej części; sprawdzeniem deklaracyi mieliby się zająć zdolni i dobrze płatni urzędnicy[2]. W szczególności podlegałyby temu podatkowi renty, czynsze z domów i domy zamieszkałe przez właścicieli wedle możliwego przychodu (po potrąceniu kosztów naprawy i utrzymania[3], przychody z okrętów, stawów, pensyj, gratyfikacyj, płacy sług i robotników i t. d.[4] Na podstawie dotychczasowych doświadczeń i zebranych dat statystycznych stara się autor wykazać spodziewaną wydatność tych podatków i mniema, że można będzie bez obawy usunąć podatki najuciążliwsze, jak dawną taille, podymne i podatki konsumcyjne od przedmiotów niezbędnych, mianowicie od zboża, chleba, wina, mięsa, oraz zmniejszyć podatek od soli.[5]

Nowy podatek miałby tę zaletę, że koszta poboru byłyby mniejsze, dla ludności byłby mniej uciążliwym, a z drugiej strony przywróciłby harmonię interesów między skarbem a narodem, dawałby dochód obfitszy i stosowałby się do potrzeb państwa za pomocą zmiennej stopy. Stopa ta mogłaby wzrastać od 5% do 10% przychodów jako maximum, ponad które stałby się podatek zbyt dotkliwym.[6]

Żaden z dawniejszych pisarzy nie opierał się na tak szerokiem i bystrem zrozumieniu ekonomicznych podstaw skarbo-

---

[1] Str. 37—70.

[2] Str. 71—72.

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

[4] Str. 70—71; dla rzemieślników i robotników domaga się jednak ulg ze względów słuszności i w interesie produkcyi.

[5] Str. 39—42.

[6] Str. 47.

wości, żaden z nich nie podniósł tak wszechstronnie i nie uzasadnił tak umiejętnie harmonii interesów gospodarczych narodu i skarbowości, jak Boisguillebert. Wbrew panującej doktrynie merkantylistów, poszukującej źródeł wzbogacenia się kraju i skarbu za granicą, kładzie on wyłącznie nacisk na własny dochód społeczny[1] i na ścisły związek i zależność odeń dochodu skarbowego. Także obszerna krytyka dotychczasowych urządzeń skarbowych ze stanowiska ekonomicznego i historycznego, potępienie przywilejów podatkowych zamożnych klas „w ich własnym interesie", nadają pismom tego autora charakter naukowy i nowożytny. Vauban nie liczy się wprawdzie z koniecznością oparcia skarbowości na podstawach pieniężnych, ale w rozprawie jego mieści się już projekt całkowitego systemu podatkowego, oparty na racyonalnie pojętej istocie gospodarstwa skarbowego i podatku, stosunku przychodów skarbowych do potrzeb państwa i ścisłej łączności zasad skarbowych z ideą państwową. Obaj autorowie posługują się w swej argumentacyi także datami statystycznemi, o ile niemi rozporządzać mogli. Dla tych zasadniczych zalet, tudzież ze względu na wpływ obu autorów na wyrobienie się nauki ekonomii społecznej, uważać należy ich pisma za pierwsze początki nauki skarbowości, lubo nie przedstawiają one całości urządzeń skarbowych i nie mają na celu rozwoju teoryi, lecz reformę skarbową we Francyi.

Inna rzecz, czy pomysły skarbowe obu autorów, a szczególnie radykalny projekt Vaubana, były na czasie, czy byłyby stosowne dla ówczesnych stosunków Francyi. Tej kwestyi rozbierać tu nie możemy; zaznaczyć atoli wypada, że projekt Vaubana znalazł przeciwnika nie tylko w Boisguillebercie[2], ale spotkał się nadto z ostrą odprawą Melon'a[3], który położył nacisk na konieczność liczenia się z danymi stosunkami, zakorzenionemi instytucyami i zwyczajami, nawet nadużyciami i przesądami, przy tworzeniu „systemów" finansowych.

Z początkiem XVIII. wieku występuje na szerszą widownię John Law ze swym nowym „systemem finansowym". Nie był

---

[1] „Revenu national."

[2] „Factum de la France", str. 313 sq.

[3] Ob. tegoż „Essai politique sur le commerce", (z r. 1734) w wydadniu Daire'a str. 768 sq.

to jednak system finansowy w dzisiejszem znaczeniu, lecz projekt zastąpienia pieniędzy kruszcowych pieniądzmi papierowymi. Jak ogół merkantylistów w owym czasie, był także Law przeświadczony o czarodziejskim niemal wpływie obrotu pieniężnego na rozwój bogactwa i wzrost ludności kraju. Pieniądz kruszcowy nie spełnia, wedle jego teoryi, w dostatecznej mierze swej misyi ekonomicznej, ponieważ podaż kruszców jest ograniczoną i wartość pieniędzy kruszcowych zmienną. O wiele lepszym pieniądzem byłby wedle niego pieniądz papierowy, oparty na ziemi lub zabezpieczony na hipotekach: pieniądz taki bowiem mógłby zachować wartość stałą, a obieg jego mógłby się ściśle stosować do potrzeby [1]. Projekt ten Lawa należy do historyi ekonomii społecznej, związek jego bowiem ze skarbowością jest tylko pośrednim. Także praktyczna działalność Lawa we Erancyi w okresie 1716—1820, najpierw jako kierownika banku, ostatecznie jako generalnego kontrolora skarbu, nie ma dla historyi teoryi skarbowej bezpośredniego znaczenia. Dla historyi skarbowości godną uwagi jest jego ryzykowna spekulacya biletami państwowymi, tudzież pomysł spłacenia naraz 1500 milionów długów państwowych za pomocą konwersyi na spekulacyjne akcye bankowe [2].

W roku 1733 wydał Stanisław Leszczyński swój „Głos wolny wolność ubezpieczający“, znany Europie z francuskiego tłumaczenia z r. 1745 W książce tej rozwinął autor także swe myśli o potrzebie reformy skarbowej w Polsce, które nie pozostały bez wpływu na rozwój teoryi skarbowej. Podobnie jak jego poprzednicy w literaturze polskiej, domaga się także Leszczyński ustanowienia stałego skarbu, któryby zapewnił państwu zaspokojenie wszelkich potrzeb, a był dla ogółu jak najmniej uciążliwym [3]. W tym celu dochody skarbowe powinny być raz na zawsze ustalone i na wszelkie wypadki powinny przewyższać zwyczajne potrzeby publiczne. Dotychczasowy

---

[1] Por. Law, „Considérations sur le numéraire et le commerce“, w wydaniu Daire'a str. 495 sq. Projekt ten przedłożył Law pierwotnie w r. 1705 parlamentowi szkockiemu.

[2] Bliżej o tem Daire. str. 436 sq.; statystyczny materyał skarbowy z czasów Lawa zawiera rozprawa b. urzędnika tegoż Dutot, „Reflexions sur le commerce et les finances“ w wyd. Daire'a, str. 806 sq.

[3] Ob. „Głos wolny“ wydanie Turowskiego, Kraków 1858 str. 120 sq.

przychód z dóbr koronnych radzi autor podnieść przez wykupno królewszczyzn i wcielenie do skarbu ekonomii królewskich. Posiadacze królewszczyzn mogliby być tytułem wynagrodzenia jeszcze przez sześć lat pozostawieni w ich posiadaniu, król zaś powinienby otrzymywać stałą „sustentacyą“ ze skarbu. Wszelkie przywileje podatkowe i cłowe powinny ustać. Czopowe i szelężne należy rozszerzyć na wsie i wybierać przez r e p a r t y c y ę na ziemie i powiaty wedle taryfy, na podstawie zbadanej konsumcyi napoju, „raz na zawsze ugodzonej; sam zaś ten powiat, albo ziemia, żeby do wybierania tego podatku porządek postanowiła, której obywatele między sobą znając jeden drugiego facultates, snadnoby znaleźli sposób wybierać ten podatek.“ W ogóle zgodnie z duchem czasu sądzi Leszczyński, „że nie ma podatku lżejszego jak ten, który ultimus consumens płaci“, a nawet domaga się zniesienia uciążliwych i niesprawiedliwych podatków, mianowicie pogłównego generalnego i podymnego. W interesie skarbu atoli uznaje potrzebę nowych podatków i stawia dla nich ogólne wymogi: aby dawały dochód znaczny, aby były proporcyonalne do możności płacenia kontrybuentów i żeby były „fideliter i bez trudności wybierane.“ Tym wymogom odpowiadałby powszechny p o d a t e k o d i n t r a t, nałożony w miejsce dotychczasowych podatków „pogłównego, podymnego, łanowego, rogowego od bydła, młynowego“ na wszystkich obywateli wsi, miast i miasteczek, nie wyjmując nikogo nawet kapitalistów, „co sumy mają na wyderkafach albo prowizyach“, a żadnych podatków nie płacą. Także ten podatek miałby być r e p a r t y c y j n y m[1], rozłożonym na parafie wedle generalnej taryfy całego królestwa. Na podstawie tej taryfy szacunkowej miałaby każda parafia dostarczyć skarbowi oznaczony procent (np. 10%) od oszacowanych w niej intrat, skarb zatem miałby dochód pewny, zastosowany do potrzeb, a obywatele przez zniesienie dotychczasowych podatków doznaliby rzeczywistej ulgi.

Także pomnikowe dzieło M o n t e s q u i e u g o, „De l'esprit des lois“ (z r. 1748) przyczyniło się do pogłębienia teoryi skarbowej. Wprawdzie Montesquieu pojmuje podatki i świadczenia

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

publiczne w ogóle z indywidualnego stanowiska wymiany usług [1] ale z drugiej strony rozumie jasno ścisły związek i zależność urządzeń skarbowych od panującej idei i życia państwowego. Zgodnie z przewodnią myślą całego dzieła uznaje on zależność rozmaitych systemów podatkowych od rozmaitych form rządu: w państwach wolnych, dających w wolności ekwiwalent ciężarów publicznych, mogą być podatki wyższe, a także kary fiskalne mogą być surowsze, ponieważ w dobrem sądownictwie istnieje rękojmia sprawiedliwości; natomiast w państwach despotycznych i podatki i kary muszą być niższe. Podatek bezpośredni osobisty, mianowicie pogłówne, odpowiedniejszym jest dla niewoli; natomiast podatek pośredni „na towary" odpowiada więcej wolności, gdyż jest zaliczką kupca na rachunek przyszłej ceny towaru, a zaliczki takiej nie udzieli kupiec chętnie, jeśli w państwie nie ma bezpieczeństwa mienia i wolności [2]. Podobne uwagi, lubo luźne, otwarły nowe pole dla studyów w dziedzinie skarbowości, zwłaszcza wobec wielkiego znaczenia i wpływu Montesquieugo na późniejszą literaturę polityczną.

W drugiej połowie XVIII. wieku wytwarza się we Francyi z dotychczasowych luźnych badań i traktatów ekonomicznych, ekonomika społeczna, jako samoistna umiejętność. Nowa nauka wciąga w swój zakres także kwestye skarbowe, tworzące z nią pierwotnie jednolitą, nierozerwalną całość, i rozwija dalej teoryę skarbową w kierunku ekonomiczno-społecznym. Jako twórców nowej umiejętności uważać należy cały szereg ekonomistów, którzy podzielając zasady ekonomiczne Franciszka Quesnay'a, wyłożone w „Tableau économique", wydanem w r. 1758, zszeregowali się około niego, jako swej widomej głowy [3]. Do szkoły Quesnay'a należeli Gournay [4], Mercier

---

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

[2] Ob. I. XIII. chap. X—XIV.

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

[4] Po nim nie pozostały żadne pisma, oprócz wspomnienia przez Turgot'a.

de la Riviére[1], Baudeau[2], markiz Mirabeau[3], Le Trosne[4], Dupont de Nemours, Turgot i wielu innych. Ekonomistów tych nazwano fizyokratami[5], ponieważ ekonomię polityczną określali jako naukę o naturalnym porządku społecznym, najkorzystniejszym dla społeczeństwa i domagali się uszanowania praw „naturalnych“ w organizacyi społecznej, mianowicie prawa pracy, wolności i własności. System naukowy fizyokratów był owocem krytycznego ducha, jaki we Francyi w owej epoce na wszystkich polach społecznego życia z nieprzepartą wystąpił siłą, płodem smutnych stosunków politycznych, społecznych, ekonomicznych i finansowych, jakie wprowadziły ostatecznie naród francuski na drogę gwałtownego przewrotu. W teoryi ekonomicznej i skarbowej są fizyokraci stanowczymi przeciwnikami merkantylnej polityki, domagają się uchylenia wszelkich przeszkód wolności gospodarczej, mianowicie wszelkich praw i przywilejów stanowych, wszelkich więzów i powinności poddańczych, ceł, myt, podatków pośrednich, wszelkiej uciążliwej opieki państwowej. W kraju rolniczym, jak Francya, jest wedle nich podstawą dobrobytu i dochodu społecznego rolnictwo i lud rolniczy: Państwo zatem powinno z swej strony wszystkiego zaniechać, co dla rolnictwa jest szkodliwem, natomiast wszystko przedsiębrać, co może przyczynić się do podniesienia uprawy rolniczej i chowu bydła, do ułatwienia komunikacyi i obrotu gospodarczego, do rozszerzenia wiedzy rolniczej i oświaty[6].

[1] „L'ordre naturel et essentiel des sociétes politiques“ (z r. 1767).

[2] „Idées d'un citoyen sur l'administration des finances du roi“, Paris 1763; główne dzieło: „Premiére introduction a la philosophie économique, ou analyse des états policés, Paris 1771, (przedruk u Daire'a); krytyka skarbowości w „Principes économiques... sur l'administration des finances, opposés aux systémes des docteurs modernes“, Paris 1775.

[3] Między innemi pismami: „Theorie de l'impot“ 1760 i „suppement a la theorie de l'impotu 1776.

[4] Między innemi: „Les effets de l'impot indirect prouvés par les deux exemples de la gabelle et du tabac“, Paris 1770; „De l'administration provinciale et de la reforme de l'import“, Bale, 1779. (dzieło nagrodzone przez akademię w Tuluzie); główne dzieło „de l'ordre social“ i „de l'interet social“ 1777.

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

[6] Ob. bliżej o tym systemie moją rozprawę „O systemie fizyokratów“, str. 40 sq. i moją „Ekonomię społeczną“.

W ścisłym związku z całym naukowym systemem fizyokratów jest ich teorya skarbowości. Zadaniem państwa jest wedle nich przedewszystkiem czuwanie nad nietykalnością i rozwojem praw naturalnych. Wydatki swe na polu ekonomicznem powinno państwo ograniczyć do popierania rolnictwa i odbytu produktów surowych, natomlást zaniechać dawniejszych wydatków „niewytwórczych“[1]. Przy wydatkach publicznych, rzeczywiście potrzebnych, nie powinno jednak państwo krępować się względami oszczędności[2]. Dochód państwa, podobnie jak dochody indywidualne, płynie z dochodu społećznego. Podatek jest „częścią czystego dochodu społecznego, przeznaczoną na opędzenie potrzeb publicznych“[3]. Dochód czysty społeczny wpływa wedle teoryi fizyokratów w całości do rąk klasy właścicieli gruntów, pobierającej go bez pracy, dzięki darmej pomocy sił natury przy produkcyi rolniczej. Klasy pracujące nie pobierają dochodów czystych, jeno koszta własnego utrzymania w zamian za swą pracę. Prawo pracy i własności pracą zdobytej powinny być nietykalne; tylko czysty dochód klasy właścicieli moze być opodatkowanym. W ten sposób doszli fizyokraci do jedynego podatku dochodowego, który miałby być wybierany bezpośrednio od klasy właścicieli. Nie miał to być ani podatek gruntowy, ani ogólny dochodowy; Turgot wprawdzie przyznaje, że także kapitaliści mają dochody niezapracowane, ale w interesie produkcyi społecznej, potrzebującej usług kapitalistów, sprzeciwia się ich opodatkowaniu. Celem prawnego uzasadnienia swego podatku posługują się fizyokraci fikcyą, iż państwo jest współwłaścicielem całej ziemi, ma więc prawo z tytułu tej współwłasności do pewnej części czystego dochodu[4]. Aby jednak podatek nie uwłaczał prawu własności prywatnej, nie powinien być dowolnym, lecz stale raz na zawsze oznaczonym[5].

Wszelkie inne podatki nazywają fizyokraci „pośrednimi“ i stanowczo je potępiają. Podatki gruntowe spadają na dzier-

---

[1] Por. Quesnay, „Maximes generales du gouvernement economique d'un royaume agricole“, max. VIII.

[2] Max XXVII.

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

[4] Mercier de la Riviere, str. 445—8, 478; Baudeau. str. 763.

[5] Mercier, str. 448

żawców i szkodzą najcenniejszej produkcyi rolniczej. Quesnay radzi rozpocząć reformę skarbową od zniesienia tych właśnie ciężarów [1]. Podatki od płacy i towarów odbijają się także na producencie, powiększają koszta produkcyi [2], utrudniają więc produkcyę, a zarazem zmniejszają konsumcyę i dobrobyt najniższych klas obywateli [3]. Podniesienie dobrobytu i konsumcyi u ludności jest dla państwa ważniejszem, niż jej wzrost liczebny; albowiem nie od liczby, lecz od zamożności ludu zależy siła reprodukcyjna dochodu społecznego i dochód państwowy [4]. Nakoniec wszelkie fiskalne przeszkody obrotu, wszelkie cła wewnętrzne i zewnętrzne powinny być uchylone, jako niezgodne z naturalnem prawem wolnej konkurencyi [5].

Wywody skarbowe fizyokratów mają dla nauki doniosłe znaczenie, o ile obejmują wielostronną i bystrą krytykę współczesnego systemu podatkowego, średniowiecznych przywilejów podatkowych i nadużyć zarządu skarbowego. Pozytywne wnioski ekonomistów opierają się, podobnie jak cały ich system ekonomiczny, na błędnem zrozumieniu istoty i praw rozdziału dochodu społecznego, upadają więc zarazem z całym systemem. Ich jedyny i wyłączny podatek spadłby niezawodnie całym swym ciężarem na rolnictwo, czego oni właśnie uniknąć pragnęli, a nadto musiałby się okazać niewystarczającym dla potrzeb skarbowych [6]. W ogóle fizyokraci nie traktowali kwestyj skarbowych ze stanowiska państwa i jego potrzeb, lecz wyłącznie ze stanowiska ekonomiczno-społecznego, przez co popadli w jednostronność, nieznaną ich poprzednikom w literaturze skarbowej. Bezwzględną atoli krytyką ustalonych urządzeń skarbowych, tudzież powiązaniem swej teoryi skarbowej z „nową nauką“ wpłynęli niewątpliwie i stanowczo na ożywienie badań na polu skarbowości i na cały późniejszy ich kierunek [7].

---

[1] Max. V.

[2] Max. V.

[3] Max. XX.; „Second problème economique“, str. 128 sq.

[4] Max. XXVI. Zasada ta skierowaną jest przeciw merkantylnej teoryi o wzroście bogactwa i potęgi wraz z wzrostem ludności.

[5] Max. XXV.

[6] Już markiz Mirabeau uznawał potrzebę uzupełnienia podatku „jedynego“ innymi, a w praktyce przekonano się o tem w czasie rewolucyi francuskiej.

[7] Bliżej o ich systemie ob. mój „System fizyokratów“, str. 40 sq. i 165.

Wpływ poglądów skarbowych fizyokratów widocznym jest nawet u takich pisarzy, którzy do nauki wcale się nie przyznawali. Do takich uczonych należał np. Condillac, który w całości przyjął ich teoryę o przerzucaniu podatków na dochód społeczny i o jedynym podatku [1]. Najwybitniejszym zaś przeciwnikiem ich teoryi skarbowej był współczesny im Forbonnais, którego poglądy ekonomiczne i skarbowe znane są z licznych jego pism. Forbonnais jest jeszcze merkantylistą; niektóre jego pisma pojawiły się przed wystąpieniem fizyokratów, między innemi krytyczne poszukiwania w historyi skarbowości francuskiej [2]. Treściwe i systematyczne przedstawienie jego zapatrywań ekonomicznych i skarbowych zawierają „Zasady ekonomiczne“ [3], zwrócone w części przeciw nauce fizyokratów. Dzieło to zdobyło sobie wielką powagę i wpływ nie tylko we Francyi, ale i za granicą, szczególnie w Niemczech.

W dziele powyższem poświęcił autor osobny rozdział rozbiorowi „dochodu narodowego i usług publicznych“ [4]. Omawia w krótkości rozmaite potrzeby publiczne i przyznaje, że potrzeby te muszą być pokryte częścią dochodu narodowego. Wszelako przed potrzebami publicznemi musi być zapewnione utrzymanie fizyczne społeczeństwa; państwo bowiem ma na celu ochronę własności, a własność nie ma żadnego znaczenia, jeśli nie daje utrzymania [5]. Ztąd też potrzeby publiczne mogą być

---

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

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

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

[4] § 6., str. 203—13.

[5] Zasada ta jest w związku z ogólną teoryą ekonomiczną autora. Wedle niego konsumcya ludności jest miarą produkcyi; ztąd ludność jest nietylko środkiem potęgi ale i bogactwa (str. 176). Ale nietylko potrzeby w ogóle, lecz także ich porządek regulują produkcyę. Odróżnia więc potrzeby pierwszego rzędu i poszukiwania (zboże, mleko, napój, mięso, drzewo, żelazo i t. d.) od potrzeb drugiego, trzeciego i dalszych rzędów (str. 180 sq.). Potrzeby pierwszego rzędu więc powinny być zabezpieczone przed opodatkowaniem. (Por. z tem teoryę Mengera o dobrach pierwszego i dalszych rzędów).

zaspokojone tylko z części dochodu, która pozostaje ponad niezbędne utrzymanie fizyczne, czyli z części zbędnej dochodu narodowego. Z tem tylko ograniczeniem dopuszcza autor rozmaite podatki, których rozróżnia trzy rodzaje: Podatki osobiste nałożone na dochód poszczególnych ojców rodzin, konsumcyjne, nałożone na pewną ilość produktów spożywanych przez konsumenta i podatki terytoryalne, zabierające właścicielowi ziemi część pożytków ziemi. Podatki osobiste powinny dotykać tylko zbędnej części dochodu i dla braku pewnej podstawy mają zawsze cechę arbitralną. Podatki konsumcyjne mogą obciążać tylko zbędne produkty drugiego, trzeciego i dalszych rzędów, czyli „konsumcyę dobrowolną“ i to w stosunku do stopnia ich zbędności[1]; przy takiej metodzie jednak koszta zarządu i kontroli są bardzo znaczne. W obec tych trudności byłby podatek dochodowy, projektowany przez „rozmaite osoby“ [2] najsprawiedliwszym i najskuteczniejszym, gdyby dochód z wszelkich gruntów był jednakowym i gdyby właściciel mógł przerzucić podatek na cenę produktów. Skoro jednak warunki te spełnić się nie mogą, pomysł podatku jedynego, zwłaszcza w państwie rozległem, o znacznych potrzebach publicznych, uważa autor za czystą „chimerę“. Najwięcej względów przemawia za podatkiem terytoryalnym, i to powszechnym. Podatek ten powinien być nałożony na przeciętną, czystą intratę z ziemi, oszacowaną z góry na dłuższy okres przy pomocy sąsiadów. Jednakowoż i ten podatek nie powinien uwłaczać niezbędnemu utrzymaniu obywateli; przy oszacowaniu zatem gospodarstw należy potrącić oprócz wszelkich kosztów produkcyi także koszta utrzymania rodziny rolnika, a jeśli ponad te koszta nie ma nadwyżki w intracie, powinno być całe gospodarstwo uwolnionem od podatku [3].

Podział podatków na osobiste, konsumcyjne i terytoryalne i pojęcie tych ostatnich stały się od tego czasu z pewnemi zmianami trwałą zdobyczą teoryi skarbowej; słuszną też była krytyka jedynego podatku fizyokratów, a żądanie wolności poda-

---

1 „De maniere que chacune (cónsommation) contribue davantage a mesure qu'elle est moins necessaire“ str. 207).

2 T. j. fizyokratów.

3 Str. 213. Mamy tu żądanie uwolnienia t. zw. minimum egzystencyi także przy podatkach terytoryalnych czyli od intrat.

tkowej dla niezbędnego utrzymania jest po dziś dzień jednym z wymogów skarbowej teoryi i polityki. Zalety te dzieła Forbonnais'ego zapewniają mu pierwszorzędne miejsce w literaturze skarbowej; poglądy jego wznoszą się do wyżyny zapatrywań dzisiejszych i są treściwym wyrazem rozwoju teoryi skarbowej we Francyi XVIII. w.

Z pośród licznych traktatów skarbowych we Francyi u schyłku XVIII. wieku zasługuje jeszcze na bliższą uwagę rozprawa słynnego Condorcet'a „o podatku progresywnym“ [1]. W rozprawie tej przyjmuje autor zasadniczą teoryę fizyokratów, że podatek powinien obciążać tylko dochód czysty, przemawia jednak nie za podatkiem proporcyonalnym do dochodu, lecz za podatkiem progresywnym. Podatkiem progresywnym nazywa podatek, który wzrasta silniej niż w stosunku proporcyonalnym [2]; podatek ten można zatem rozłożyć na więcej podatków proporcyonalnych, z których pierwszy obciążałby cały dochód, drugi tylko pewną nadwyżkę dochodu ponad pewną sumę, trzeci nadwyżkę ponad wyższą granicę [3] itd. Podatek proporcyonalny dochodowy może być uważany nietylko za osobisty, ale i za rzeczowy, bo obciąża dochód jako taki, bez względu na to, czy pewna osoba ma dochody skromne czy znaczne; natomiast podatek progresywny jest z konieczności osobistym, bo stosuje się do wysokości dochodu poszczególnych osób. Żądanie swe podatku progresywnego uzasadnia autor głównie dwoma argumentami: najpierw zasada sprawiedliwości wymaga, aby niezbędne utrzymanie, a zatem np. kwota 400 liwrów rocznego dochodu była zupełnie wolną od dochodu. Już z tego powodu będzie podatek progresywnym w stosunku do całego dochodu, a proporcyonalnym tylko w stosunku do nadwyżki dochodu ponad 400 liwrów [4].

---

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

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

[3] l., str. 566.

[4] N. p. przy stopie podatku $^1/_{20}$ od nadwyżki dochodu będzie płacił

Ale oprócz tego przemawia taż sama zasada sprawiedliwości za tem, aby ponad pewną granicę dochody wyższe oprócz proporcyonalnego podatku powszechnego płaciły jeszcze nowy, dodatkowy podatek proporcyonalny; albowiem wiele wydatków publicznych ma na celu nie tylko zadośćuczynienie koniecznym potrzebom ogółu, ale zarazem użyteczność i przyjemność publiczną, z której głównie korzystają klasy bogatsze, mające znaczne dochody, one więc powinny dodatkowo przyczynić się do tych potrzeb publicznych. Autor zresztą nie przeczy, że dlatego żąda takiego podatku, ponieważ sam podatek nałożony na właścicieli ziemi nie może starczyć na wszystkie potrzeby państwa. Ale i podatek progresywny nie powinien być tak wysokim, iżby zagrażał własności i zmuszał obywateli do zatajenia swego mienia i dochodów[1].

W powyższej rozprawie więc znajdujemy nie tylko postępową teoryę progresyi podatkowej, ale oraz nowe uzasadnienie wolności podatkowej dla t. zw. minimum egzystencyi.

Kiedy w ten sposób głównie francuska literatura stawiała umiejętne podwaliny pod budowę umiejętności skarbowej, rysowały się równocześnie i kształciły w niemieckiej n a u c e k a m e r a l n e j ogólne ramy dla ujęcia nowej nauki w systematyczną całość. Nauka kameralna, jako przedstawienie skarbowości państwowej, wyrobiła się z dawniejszej kameralistyki, obejmującej ogół wiadomości potrzebnych administracyjnym i skarbowym urzędnikom państwa, a względnie naczelnej władzy skarbowej, zwanej „kamerą“[2]. Dla przysposobienia urzędników kameralnych opisywano już w XVII. wieku w państwach niemieckich istniejące urządzenia skarbowe, rozbierano rodzaje i źródła przychodów i zastanawiano się nad sposobami ich powiększenia. W XVIII w. powstały w Prusiech i innych państwach oddzielne katedry ekonomii (rolniczej) i kameralistyki, które słowem i pismem szerzyły i pogłębiały wiadomości kameralne. Kameralistyka była obrazem ówczesnego systemu skarbowego w Niemczech, odznaczającego się z jednej strony tendencyą fiskalną gwoli pomnożenia dochodu

---

dochód w sumie 800 l. rocznie podatku 5% od 400 l. czyli 20 l. t. j. $^1/_{40}$ część, dochód zaś w sumie 2.400 l. od kwoty 2.000 podatku 100 l, czyli $^1/_{24}$ część całego dochodu.

[1] Str. 569—70.

[2] Por. O c z a p o w s k i, „Celniejsi pisarze um. skarbowej“, str. 1 sq.

panującego, z drugiej strony opiekuńczą polityką merkantylną państwa policyjnego, zmierzającego do podniesienia bogactwa kraju i wzrostu ludności, również ze stanowiska interesów panującego. W ten sposób nauka o opiekuńczej działalności państwa, zwana „policyą", mająca wskazać sposoby podniesienia społecznych źródeł dla dochodów państwa, weszła w ścisły związek z nauką skarbowego zarządu. Na takich zasadach oparta nauka kameralna nie była wcale nauką skarbową w dzisiejszem znaczeniu, albowiem łączyła w sobie jednocześnie i ówczesną wiedzę skarbową, zasklepioną w ciasnem kole skarbowości absolutnych państw niemieckich, i politykę ekonomiczną, oddaną na usługi skarbowości. Pomimo to jednak ujęły wykłady kameralistyki rozbiór skarbowości w pewną uporządkowaną całość, zakreśliły ogólne ramy dla późniejszej umiejętności skarbowej.

Najwybitniejszymi przedstawicielami niemieckiej nauki kameralnej w drugiej połowie 18. wieku są dwaj pisarze austryaccy Justi i Sonnenfels. Obaj oni pozostają na gruncie skarbowości państwa policyjnego, które gospodarstwo społeczne i jego rozwój uważa za narzędzie dla podniesienia zasobów skarbu panującego; ztąd też u obu łączą się z sobą często pojęcia państwa a społeczeństwa, majątku państwowego a społecznego, tak ściśle, że zdają się być niekiedy zupełnie identycznemi; nakoniec obaj w swych poglądach prawno-politycznych podzielają teoryę prawa natury i układu społecznego. Przed dawniejszymi kameralistami odznaczają się atoli szerszym widnokręgiem, jaki zawdzięczają wpływowi literatury francuskiej, mianowicie Justi wpływowi Montesquieu'go, Sonnenfels zaś także pismom ekonomistów, szczególnie Forbonnais'go. Wpływ ten nadaje ich wykładom nauki kameralnej, którą w ściślejszem znaczeniu wprost „nauką skarbową" nazywają, charakter postępowy; wszelako okrom bardziej uporządkowanego systemu, stoją oni w naukowem opracowaniu materyału i w zasadniczych poglądach bezwzględnie niżej od ekonomistów francuskich. Wbrew dawniejszej opinii[1] przyznają to dzisiaj nawet niemieccy uczeni, że byłoby błędem upatrywać w dziełach tych pisarzy systemów dzisiejszej nauki skarbowej i byt jej od nich datować.

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

W szczególności Justi napisał już w r. 1755 systematyczny podręcznik nauk kameralnych[1], w którym traktuje w pierwszej części o „utrzymaniu i powiększeniu majątku państwa", czyli o „polityce, policyi, nauce komercyalnej i sztuce gospodarczej", w drugiej części o „rozumnem używaniu majątku państwa" czyli o „właściwej nauce kameralnej czyli skarbowej". W tej tedy nauce skarbowej pomieścił rozbiór przychodów państwa, wydatków i administracyi. W r. 1766 wydał osobno „system skarbowości"[2], w którym traktuje tylko o przychodach państwa, z wyłączeniem wydatków, jako należących do „całego gospodarstwa państwowego", zasadniczo jednak pozostaje na swem stanowisku kameralistycznem. Wedle niego „najwyższa władza polega głównie na tem, aby majątkiem wszystkich członków społeczeństwa dla osiągnięcia wspólnej szczęśliwości kierować i szafować", słowem „na używaniu całego majątku państwa", a przez ten majątek rozumie „wszystkie czynne objawy ludzkie"[3], a zatem ogólny majątek społeczny. Gospodarstwo państwa ma wedle niego dwa zadania („Geschäfte"), mianowicie wskazać sposoby najpierw zdobycia, utrzymania i powiększenia majątku państwa, powtóre zaś rozsądnego i mądrego użycia tegoż. Otóż pierwsze zadania obejmuje „nauka policyi", drugie „nauka skarbowa", a obie te nauki w teoryi i praktyce są z sobą w ścisłym i nierozerwalnym związku.

Uwagi powyższe starczą dla nacechowania ogólnego stanowiska autora. Przychody panującego dzieli Justi na pięć kategoryj: najpierw z domen, powtóre z regaliów, następnie z podatków i danin, dalej przychody przypadkowe, nakoniec nadzwyczajne z kredytu i innych źródeł. Podatki nie powinny zdaniem Justi'ego właściwie zaliczać się do przychodów zwyczajnych; pomimo to przytacza, pod widocznym wpływem Montesquieu'go, ogólne reguły opodatkowania. Mianowicie nie powinny podatki szkodzić wolności i pracy człowieka, powinny być sprawiedliwemi i równo rozłożonemi na wszystkie grunta, także rycerskie,

---

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

[2] „System des Finanzwesens", Halle 1766.

[3] „Alles, wodurch die Menschen sich tätig erwiesen" (str. 3).

powinny odpowiadać naturze państwa i mieć słuszną podstawę. „Jedyny podatek“ fizyokratów zwalcza głównie dlatego, ponieważ nie spodziewa się zeń potrzebnej dla państwa sumy dochodu. Przychody państwa bowiem stosować się muszą do wydatków, zasada, która zresztą, jak wiadomo, znacznie wcześniej została wypowiedzianą, a przez Vaubana bliżej rozwiniętą i w projekcie reformy podatkowej zastosowaną[1]. W pierwszem swem dziele sądził Justi, że podatki bezpośrednie zabierają z reguły trzecią część dochodu społecznego; w „systemie skarbowości“ jest już liberalniejszym, bo uważa szóstą część za zwyczajną i wystarczającą[2]. Jest on nakoniec zwolennikiem gromadzenia skarbu w gotówce, byle tylko nie szkodzić przez to obiegowi pieniężnemu.

Na gruncie nauki skarbowości Justi'ego pozostaje także Josef Sonnenfels, profesor tej nauki na uniwersytecie wiedeńskim za czasów Maryi Teresy. W dziele swem[3] dowodzi bliższej znajomości literatury ekonomicznej francuskiej i już w przedmowie zwalcza teoryę jedynego podatku fizyokratów, a przyznaje się do nauki Forbonnais'go. Wpływ tej nauki podnosi też wartość i znaczenie naukowe książki Sonnenfelsa, lubo zasadniczo nie różni się stanowisko jego od Justi'ego. Naukę skarbową uważa autor za część składową nauki państwowej[4], którą dzieli na politykę (bezpieczeństwo zewnętrzne), policyę (bezpieczeństwo wewnętrzne), naukę handlową (rozmnożenie dróg wyżywienia) i skarbową. Zadaniem nauki skarbowej jest wedle niego „podniesienie i zarząd przychodów państwa.“ Sonnenfels upatruje „ogólną zasadę“ nauk państwowych nie w powszechnej szczęśliwości, jak mniema Justi, gdyż ta jest ich ostatecznym celem, lecz w powiększeniu ludności[5], ponieważ ludność podnosi ogólny dobrobyt we wszelkich kierunkach, tak pod względem bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, jak rozmnożenia dróg wyżywienia i dochodów państwa.

---

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

[2] Por. Roscher, str. 463.

[3] „Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanz“ 1765, później w licznych wydaniach.

[4] Por. 3. wyd. 1770. str. 13 sq.

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

W nauce skarbowej przyjmuje za zasadę, że wydatki są miarą dochodów państwowych, o ile to nie uwłacza ekonomicznej możności narodu, i równocześnie wypowiada zapatrywanie, później powszechnie przyjęte, że w gospodarstwie prywatnem jest przeciwnie dochód miarą wydatków. Przychody państwa dzieli na trzy kategorye: na przychody z domen, regaliów i podatków. W stosunku do Justi'ego widać w pojmowaniu tych dochodów znaczny postęp pod wpływem nauki ekonomistów. Domeny nie tylko nie są u niego głównem źródłem dochodów, lecz przeciwnie sądzi, że w razie ich alienacyi można powiększyć ludność rolniczą, a z nią i dochody państwa. W nauce o podatkach jest stanowczym przeciwnikiem wszelkich przywilejów podatkowych, ale już w interesie trwałości dochodu z podatków, żąda uwolnienia niezbędnego utrzymania[1]. Jest on wbrew swemu poprzednikowi przeciwnikiem gromadzenia skarbów; dopuszcza je tylko wtedy, gdy powstaje drożyzna z powodu zbytniej ilości pieniędzy, lub gdy kredyt państwowy nie jest jeszcze znanym[2].

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

Wpływ nauki ekonomistów francuskich objawił się niebawem w literaturze wszystkich narodów europejskich. Nauka ta dała też Adamowi Smithowi bodźca do napisania i wydania w r. 1776 pomnikowego dzieła: „Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodowego", w którem także teorya skarbowa, jako całość, doszła do najwyższego w XVIII. wieku rozwoju. Bezpośredni jego poprzednicy, David Hume i James Stevart, odznaczyli się w kilku kwestyach skarbowych oryginalnością i głębokością poglądów. Hume pozostawił między swemi rozprawami[3] z r. 1752 dwa traktaty w sprawach skarbowych: o podatku i o kredycie państwowym. W pierwszym zastanawia się nad wpływem podatków na pracowitość narodu

---

[1] Podobnie jak Forbonnais.

[2] Roscher, str. 551.

[3] „Essays and treatises on several subiects".

i dochodzi do wniosku, że podatki konsumcyjne od przedmiotów do życia niezbędnych mogą mieć trojaki skutek: albo ograniczą konsumcyę klasy ubogiej, albo wywołają podwyżkę płacy, a tem samem spadną na bogatych, albo zwiększą pracowitość ubogich celem zapłacenia podatku. Innych podatków wcale nie rozbiera bliżej, ponieważ za najlepsze uważa podatki konsumcyjne, szczególnie od rzeczy zbytkowych. Te podatki bowiem płaci się niejako dobrowolnie, nadto nieznacznie i jakby nieświadomie, a przy racyonalnym rozkładzie prowadzą one do trzeźwości i gospodarności. Jedyną słabą stronę takich podatków stanowią znaczne koszta poboru. Natomiast „podatki od posiadłości“ wybiera się wprawdzie „niemal bez żadnych kosztów“, ale za to nie mają one żadnej dodatniej strony, tylko same ujemne. Podatki konsumcyjne broni Hume od zarzutu „rozmaitych politycznych pisarzy“, jakoby ostatecznie spadały na rolnictwo, gdyż zdaniem jego częściej wpłyną one na ograniczenie konsumcyi lub zwiększenie pracy, niż na podniesienie płacy. W rozprawie „o kredycie państwowym“ zwraca Hume uwagę na szkodliwość długów publicznych pod względem gospodarczo-społecznym, ponieważ wywołują koncentracyę ludności i kapitałów w stolicy, zwiększają liczbę próżnujących kapitalistów, czynią państwo zależnem od obcych kapitałów, zmniejszają obrót kruszców szlachetnych w handlu wielkim i sprowadzają je do obrotu drobnego, przez co podrażają towary i pracę, wywołują zwiększenie podatków na zapłacenie procentów, co ważniejsza zaś, są niebezpieczne na przyszłość, ponieważ ostatecznie prowadzą do bankructwa państwa. Hume tedy woli zwyczaj starożytny gromadzenia skarbów na nieprzewidziane potrzeby, niż zaciąganie długów publicznych. Współczesny mu James Stevart jest w swych „badaniach nad zasadami ekonomii politycznej“[1] merkantylistą i nie odróżnia ściśle polityki ekonomicznej[2] od gospodarstwa skarbowego. Podobnie jak Hume jest on także zwolennikiem podatków konsumcyjnych, jako najsprawiedliwszych, ponieważ konsumcya stosuje

[1] „Inquiry into the principles of political Oeconomy“ London 1767.

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

się do dochodu, zwalcza zaś teoryę jedynego podatku. W kwestyi kredytu publicznego zajmuje stanowisko odmienne, więcej przychylne.

Adam Smith wcielił do swej ekonomii politycznej całą naukę skarbową. „Ekonomia polityczna“ mówi Smith „jako gałęź wiadomości prawodawcy i męża stanu ma cel dwojaki: najpierw zbadać sposób dostarczenia narodowi obfitego dochodu lub utrzymania, czyli raczej sposób, w jakiby sam naród mógł dojść do obfitego dochodu lub utrzymania; powtóre zaś rozpoznać środki, jakiemiby państwo czyli społeczeństwo uzyskać mogło dostateczny dochód dla pokrycia kosztów publicznych usług[1]. Stosownie do tego pojęcia ekonomii politycznej poświęcił Smith całą księgę piątą (ostatnią) sprawom skarbowym. Księga ta składa się z trzech rozdziałów: w pierwszym omawia autor wydatki państwa, w drugim przychody, w trzecim długi.

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

Przychody państwa są znowu dwojakiego rodzaju: płyną bowiem częścią z funduszów należących do państwa, niezależnych od dochodu narodu, częścią zaś z dochodu narodowego.

[1] I., IV., chap, 1.

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

1) Obywatele powinni świadczyć na utrzymanie państwa, każdy wedle możności w stosunku do swych sił, t. j. w stosunku do dochodu, jakiego używa 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 wybieranym w takiej porze i sposobie, jakie uchodzą za najdogodniejsze dla opodatkowanego.

4) Wszelkie podatki należy w taki sposób nakładać, aby naród wydawał jak najmniej pieniędzy ponad to, co wpływa do skarbu państwa i aby pieniądze wybrane jak najprędzej weszły do rozporządzenia skarbu.

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

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

Powyższy pobieżny zarys nauki skarbowości Smitha okazuje jej zasadnicze zalety w obec dawniejszej literatury. Główną jej zaletą jest systematyczne traktowanie całego gospodarstwa skarbowego, nie tylko dochodów, ale i wydatków skarbowych. Poprzednicy Smitha we Francyi uwzględniali wprawdzie potrzeby i wydatki państwa, ale czynili to tylko ogólnikowo, mimochodem, celem uzasadnienia potrzeby i wysokości podatków. Z pośród kameralistów niemieckich wcielił Justi także przegląd wydatków państwa do swej nauki kameralnej, ale uczynił to luźnie, bez ścisłego związku z poprzednio przedstawioną nauką o przychodach państwa, a nadto ogólne stanowisko kameralistyczne autora odejmuje jego traktatowi cechę nauki skarbowej [1]. Pierwszy więc Smith zdobył się na systematyczne przedstawienie wydatków skarbowych w całości i to ze stanowiska swej liberalnej idei państwowej, przyjętej od fizyokratów. W związku z nauką o wydatkach nie tylko uzasadnił potrzebę dochodów publicznych, ale zarazem wskazał na możliwe dwa rodzaje tych dochodów, stosownie do rozmaitych wydatków. Mianowi-

[1] Por. wyżej str. 118—19

cie wymiar sprawiedliwości i zakłady publiczne mogą wedle niego przynajmniej w części pokrywać swe koszta dochodami za swe usługi, które w dzisiejszej nauce skarbowej uzyskały samoistne miejsce i odrębną nazwę opłat. Gospodarstwem skarbowem samorządu nie zajmuje się Smith, podobnie jak jego poprzednicy i niemal wszyscy następcy, ale nie zapomina o niem zupełnie, lecz zastrzega w nauce o wydatkach, że „wydatki lokalne lub prowincyi, których korzyści są ograniczone do danej miejscowości, n. p. policyi pewnego miasta lub powiatu, powinny być pokrywane z dochodu lokalnego lub prowincyi, a nie powinny obciążać ogólnego dochodu społeczeństwa. Nie jest bowiem słusznem, aby całe społeczeństwo składało się na wydatki przynoszące korzyść tylko jednej jego części". Z uwagi tej, niezbyt zresztą uzasadnionej, można wnosić, że Smith przedstawiał sobie ustrój skarbowości samorządnej wedle analogii gospodarstwa państwa.

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

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

Obok powyższych zasadniczych zalet ma teorya skarbowa Smitha jedną kardynalną wadę, a jest nią jednostronne ekonomiczne stanowisko autora. Nauka skarbowa jest u niego, za wzorem ekonomistów francuskich, częścią ekonomii politycznej; to też traktuje ją wyłącznie ze stanowiska ekonomicznego, tem bardziej, że liberalna teorya państwowa rozwiązuje mu pod tym względem ręce. Jednostronność ta sprawiła, że później toż samo stanowisko zasadnicze zostało powszechnie adoptowanem i że dotychczas przeważna większość autorów naszą naukę wciela do ekonomiki społecznej[1]. Oczywiście jednak dla wszystkich tych pisarzy, którzy dotychczas nie chcą uznać samoistności naszej nauki, nie może podobne stanowisko Smitha przedstawiać wady zasadniczej, a już zgoła niesłusznem jest porównywanie przez nich jego teoryi z niemiecką nauką kameralną, przenikniętą wprost przeciwnem jednostronnem stanowiskiem kameralistycznem. Ze stanowiska naszego pojęcia nauki skarbowości[2] nie przedstawia jeszcze dzieło Adama Smitha wykończonej w zasadach nauki skarbowej, ponieważ nie uwzględnia zależności naczelnych zasad skarbowych od idei i zadań samego państwa. W każdym razie stanowi ono w dziejach literatury skarbowej epokę, tak dla swego naukowego znaczenia, jak i decydującego wpływu na przyszłe jej losy aż do naszych czasów.

Historyę równoczesnego postępu badań skarbowych u innych narodów europejskich możemy tu pominąć, ponieważ nie wpłynęły one na rozwój teoryi skarbowości[3]. Nauka fizyokratów wciska się w drugiej połowie XVIII. wieku w całej Europie bezpośrednio lub pośrednio do literatury politycznej i ekonomicznej, a z nią rozpowszechnia się idea jedynego podatku dochodowego. W praktycznem zastosowaniu przedstawia się ich podatek jako jedyny podatek gruntowy od czystej intraty ziemskiej. Najpodatniejszym gruntem dla tej idei była Polska, kraj rolniczy, w którym od wieków panowało uprzedzenie do

---

[1] Por. wyżej, str. 5.

[2] Por. wyżej, str. 1 sq.

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

zawodó nie rolniczych. Wpływ nauki fizyokratów jest widocznym w całej współczesnej literaturze politycznej i ekonomicznej. Jedni pisarze, jak Popławski[1], Stroynowski Hieronim[2], Kołłątaj[3], Sebastyan Dembowski[4], autor rozprawki skarbowej „O podatkowaniu", dochodzą nie tylko w teoryi, ale i w swoich radach skarbowych, do wniosku, że tylko podatek od czystej intraty z ziemi, lub, jak żąda Kołłątaj, „dziesięcina zbożowa" składana w naturze w magazynach państwowych, są uzasadnione i dla Polski zbawienne. Nierównie bystrzejszym i praktyczniejszym od tych autorów okazał się w sprawach podatkowych Stanisław Staszic, on też jest najwybitniejszym naszym pisarzem ekonomicznym i skarbowym w epoce sejmu czteroletniego. W swoich „Uwagach nad życiem Jana Zamojskiego" (z r. 1784) przedstawił Staszic swoje rady co do reformy podatkowej w Polsce, a wyprzedził je ogólnymi wywodami o podatku, jego istocie, uzasadnieniu i rodzajach, oraz o zasadach podatkowych. Krótko i trafnie określa Staszic potrzebę podatku. Podatek uważa za złe, ale konieczne: „Jest to złe lekarstwo, którego dla uniknienia większych złych doświadczenie zażywać radzi. Dzisiaj krajowej mocy gruntem są pieniądze. Towarzystwo skarbu mieć nie może, tylko przez składkę obywateli wszystkich. Teraz nie ten kraj jest wolnym, który nie daje podatku, ale ten, który płaci najwięcej"[5]. Staszic słusznie zwalcza zasadę, jakoby rząd mógł bezwzględnie stosować dochody do wydatków, gdyż podatek tylko z czystych dochodów płynie, wydatki więc państwa do dochódów społeczeństwa powinny się zastosować[6]. W pojęciu czystego dochodu i w swoich zasadach podatkowych stoi Staszic na gruncie teoryi fizyokratów, pragnie oprzeć podatek na dochodach

---

[1] A. P. „Zbiór niektórych materyi politycznych" Warszawa 1774 str. 64. sq.

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

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

[4] „O podatkowaniu" Kraków 1791. Później, pod wpływem dzieł Staszica odstąpił Dembowski od swej teoryi: ob. o tem niżej.

[5] „Uwagi..." Dzieła, str. 124—6.

[6] Str. 127—9.

czystych i sprzeciwia się wszelkim przywilejom podatkowym, które nazywa „krzywdą bliźniego, jest nieprawem bogaceniem jednych przez ubożenie drugich.“ Ale w praktycznem zastosowaniu tych zasad uznaje myśl fizyokratów jedynego podatku w obec wielkich potrzeb państwowych za „niepodobną do uskutecznienia“ i niebezpieczną dla rolnictwa, przemawia więc za kombinacyą rozmaitych podatków, tak „właściwych“ (tak nazywa podatki dochodowe i katastralne gruntowe), jak „niewłaściwych“ czyli konsumcyjnych. Za podatkami konsumcyjnymi „od rzeczy wygody i zbytku“ przytacza, że są „do ułożenia łatwe, do wypłacenia najleksze“, że płaci się je w czasie najdogodniejszym, chociaż przyznaje, że „nie zasadzają się na sprawiedliwości, są trudne i kosztowne do wybrania“ [1].

Trzeźwe poglądy Staszica zjednały mu zwolenników nawet wśród bezwzględnych fizyokratów polskich. Otwarcie wyznał to S. Dembowski, że był sam przed kilkunastu laty „w błędzie powszechnym ekonomistów“, zgubnym dla kraju w ówczesnem położeniu, i oświadczył się za systemem podatkowym Staszica [2].

3. HISTORYA NAUKI SKARBOWOŚCI W XIX. WIEKU.

Dwojakiego rodzaju są czynniki, pod których wpływem pozostaje i rozwija się w naszem stuleciu teorya skarbowa: najpierw faktyczny stan i rozwój stosunków politycznych, społecznych i skarbowych, powtóre umiejętność polityczna i ekonomiczna. Stosunki polityczne, społeczne i skarbowe kształtują się na tle obalonego państwa stanowego, stanowej skarbowości i uznanej formalnie równości politycznej wszystkich klas i jednostek. Równocześnie wielkie potrzeby skarbowe, wywołane rewolucyą francuską i wojnami napoleońskiemi we wszystkich państwach udział w nich biorących, dają pobudkę do trwałego rozszerzenia podatkowych podstaw skarbowości i korzystania w niebywałej dotychczas mierze z kredytu publicznego. Dla przysporzenia skarbowi niezbędnych funduszów powstaje w Anglii

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

[2] W „Uwagach nad pismem o statystyce Polski“ w Krakowie 1809. str. 35—6.

z inicyatywy Wiliama Pitta u schyłku XVIII. wieku nowy powszechny podatek od dochodów i intrat, zrazu nadzwyczajny. Podatek ten przywraca skarbowości angielskiej równowagę, zachwianą przewagą podatków pośrednich, a zreformowany później przez Peela staje się podstawą angielskiego systemu skarbowego i wzorem dla europejskiej teoryi i praktyki skarbowej. Wcześniej jeszcze Francya, w czasie rewolucyi francuskiej, próbuje urzeczywistnić pomysły skarbowe fizyokratów; ani jedyny podatek gruntowy jednak, ani uzupełniające podatki bezpośrednie, nie czynią zadość potrzebom skarbu. Ostatecznie zatem przywraca Napoleon obok istniejących podatków bezpośrednich cały system podatków pośrednich i stwarza typ skarbowości nowożytnej, dobijającej się uznania także w teoryi. Ale obok podatkowych reform pojawia się w całej Europie nadużywanie kredytu publicznego w najrozmaitszych formach; kredyt wchodzi w organizm nowożytnego gospodarstwa skarbowego, staje się jego podporą i regulatorem, ale zarazem ułatwia prowadzenie długich, niszczących wojen[1], kosztem zasobów przyszłych pokoleń lub godności bankrutującego państwa. Kwestya kredytu publicznego zaprząta z natury rzeczy także umysły teoretyków, którzy pouczeni smutnem doświadczeniem, przychylają się przeważnie do zapatrywania fizyokratów, Hume'a i A. Smitha o szkodliwości długów państwowych.

W umiejętności politycznej i w ekonomice społecznej panuje w pierwszej połowie tego wieku reakcya przeciw teoryi i praktyce państwa absolutnego, która w liberalnej teoryi fizyokratów i Smitha, adoptowanej w filozofii państwowej Kanta, znalazła dosadny wyraz. Państwo wedle tej teoryi jest wprawdzie niezbędnym warunkiem pokojowego pożycia społecznego, ale o ile możności powinno jak najmniej ograniczać wolność i samodzielność prywatną w życiu społecznem i ekonomicznem. W stosunkach społecznych bowiem rządzą prawa naturalne, które najkorzystniej działają tam, gdzie państwo pozostawia każdemu swobodę działania wedle własnego interesu i dopomaga w ten sposób do wytworzenia się stałej naturalnej harmonii

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

między sprzecznymi na pozór interesami. Doktrynę tę zwalczali wcześnie i stanowczo socyaliści; atoli skrajne i jednostronne stanowisko, jakie zajęli w swych pismach i w życiu politycznem, ułatwiło teoryi liberalnej zwycięstwo w walce z szkołą socyalistyczną. Przemożny wpływ szkoły liberalnej nie sprzyjał samodzielnemu rozwojowi nauki skarbowej, a przedewszystkiem jej wyzwoleniu się z więzów ekonomiki społecznej. Ztąd pozostała ona nadal częścią tej nauki i jest nią dotychczas w krajach zachodnich, Francyi i Anglii, gdzie do najnowszych czasów można uważać doktrynę liberalną za panującą.

Ścisły związek teoryi skarbowej z nauką ekonomii społecznej miał korzystny wpływ na rozwinięcie ekonomicznych zasad i szczegółowych działów nauki. Dzięki postępowi ekonomiki społecznej zbadano wszechstronnie istotę dochodu społecznego i dochodów indywidualnych, prawa rozdziału dochodu społecznego, a tem samem także kwestyę ostatecznych źródeł podatków i prawidła ich przerzucania, zalety i wady dwojakiego systemu opodatkowania, bezpośredniego i pośredniego, korzyści i niebezpieczeństwa długów skarbowych. Ekonomiści zrozumieli znaczenie zmian w systemie produkcyi i w technice przemysłowej dla skarbowości i przyczynili się do postępu technicznego poszczególnych rodzajów podatku. Nakoniec postęp samejże ekonomiki społecznej w zasadniczych pojęciach i metodzie badania, współudział ekonomistów w pozytywnej pracy nad załatwieniem kwestyi społecznej, oddziałały ożywczo także na zasady i zagadnienia skarbowe.

Za pośrednictwem ekonomiki społecznej wcisnął się żywioł socyalny wcześnie do nauki skarbowej, a mianowicie do teoryi podatkowej. W literaturze francuskiej już Simonde de Sismondi w „Nowych zasadach ekonomii politycznej“[1] zbija naukę następców Adama Smitha, jakoby wzrost produkcyi, niczem nie hamowany, był identycznym ze wzrostem bogactwa kraju. Wedle niego bogactwo narodu zależy od dobrobytu ogólnego, od słusznego i dostatecznego rozdziału dochodu społecznego między szerokie warstwy społeczne i dlatego rząd powinien ograniczyć wolną konkurencyę celem opieki nad

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

całym narodem, gwoli zapewnienia „wszystkim obywatelom udziału w potrzebach życia fizycznego jakie przedstawia bogactwo“[1]. Zasadniczy ten pogląd na istotę dobrobytu i zadania państwa uwydatnił się także w zasadach podatkowych autora. Rozróżnia on trzy trwałe źródła bogactwa, mianowicie ziemię, kapitał i życie klasy pracującej, albowiem tylko dochody tych trzech źródeł mogą być spożyte bez szkody dla ogółu. Dlatego ani kapitał, służący do zajęcia i utrzymania klasy pracującej, ani dochód tej klasy niezbędny do jej życia, nie może być opodatkowanym. Tylko rzeczywisty czysty dochód społeczny może być użytym jako źródło podatku i w tym duchu uzupełnia Sismondi zasady podatkowe Smitha czterema nowemi prawidłami[2].

Dalej jeszcze w tym samym kierunku posunął się w literaturze angielskiej John Stuart Mill w swych „Zasadach ekonomii politycznej“, wydanych w r. 1848. Pod wpływem współczesnej socyalistycznej literatury francuskiej, a bardziej eszcze swego poprzednika Benthama, stawia Mill w polityce i skarbowości interes ogólny ponad interesy prywatne jednostek i rodzin. Z tego stanowiska zbija panującą teoryę liberalną o granicach działania państwa[3], wykazując, że działania tego nie można zawrzeć w ciasnych granicach, że przeciwnie wpływ państwa w prawodawstwie już jest bardzo rozległym, a może być jeszcze donioślejszym. Dowodzi tego autor na przykładzie prawodawstwa spadkowego. Podług jego zdania dziedziczenie z ustawy nie jest wcale wynikiem prawa własności t. j. rozporządzania rzeczą własną wedle upodobania[4]. Z istoty prawa własności wynika tylko prawo testowania, a co najwyżej dziedziczenie potomków zmarłego w myśl domniemanej jego woli. Państwo więc może i powinno ograniczyć w interesie ogólnym większej równości majątkowej w społeczeństwie prawo dziedziczenia z ustawy tylko na potomków zmarłego, a nadto powinno ustanowić pewne stosowne maximum, ponad które nawet testamentem nie wolno spadkodawcy rozporządzać. Wedle niego „nikt nie miałby prawa nabyć z testamentu majątku znaczniej-

[1] I., str. 9 sq, 54 sq.
[2] II. str. 169 sq.
[3] Ob tłum polskie z r. 1860, II. str. 358 sq.
[4] Ob I., str. 197 sq.

szego ponad pewne maximum. W razie czyjegoś zgonu bez zrobienia testamentu", cały majątek przechodzi na rzecz skarbu, który wydziela na korzyść potomków zmarłego pewną część, odpowiednią ich stanowi i wychowaniu"[1]. Wprawdzie projekt ten nie mieści się w części ściśle skarbowej, traktującej o podatkach, ale niewątpliwie otwiera także dla naszej nauki nowe, nieznane jej dotąd, widnokręgi. Zresztą także w nauce o podatkach przyświecają autorowi idee socyalne, gdy domaga się, podobnie jak w 18. w. Forbonnais, uwolnienia od podatku niezbędnego utrzymania obywateli.

Później niż w literaturze francuskiej i angielskiej, ale w szerszej formie i z większą siłą, wystąpił kierunek socyalny w nowszej literaturze niemieckiej. Tu Adolf Wagner związał swoją teoryę skarbową ściśle z kwestyą reformy socyalnej i w tym duchu domaga się rozszerzenia majątku i przedsiębiorstw państwowych tudzież socyalnej polityki podatkowej. Sam fakt wciągnięcia kwestyi i polityki socyalnej w zakres badań i projektów skarbowych jest jawnem świadectwem, że nawet ekonomiści, zaliczający teoryę skarbową do ekonomiki społecznej, nie mogli zapoznawać znaczenia nowożytnej idei i zasad państwowych na polu skarbowości i w rozmaitej formie do teoryi skarbowej niejako je przemycili. Ale jednostronny kierunek ekonomiczno-społeczny sprawił, że pod tym względem nie umieli zachować odpowiedniej miary i ze stanowiska ekonomicznego uzasadniają żądania i reformy, dla których raczej w nowożytnej idei państwowej i w płynących z niej zasadach skarbowych należałoby szukać źródła i argumentów.

Rozwój teoryi skarbowej w naszem stuleciu odmiennymi posuwał się torami w literaturze angielskiej i francuskiej, innymi zaś w literaturze niemieckiej i włoskiej. W Anglii i we Francyi do najnowszych czasów tonęła nauka skarbowa zupełnie w ekonomice społecznej. Od czasów J. B. Say'a, który wcielił naukę o wydatkach, dochodach i długach publicznych do nauki o konsumcyi[2], owo zlanie się obu nauk przestało być li

[1] II., str. 458.

[2] Ob. J. B. Say, „Traité d'économie politique" (z r. 1803) w wyd. trzeciem 1826, III., str. 66—254. W Anglii Senior zalicza teoryę podatkową także do nauki o konsumcyi, Jevons zaś do nauki o rozdziale dóbr.

zewnętrznem, mechanicznem, a stało się zupełnem, organicznem. Z pośród ekonomistów angielskich poddali krytycznej rewizyi zasady podatkowe A. Smitha dwaj koryfeusze dzisiejszej teoryi ekonomicznej w Anglii, Dawid Ricardo i wspomniany już wyżej J. St. Mill. Pierwszy w swoich „Zasadach ekonomii politycznej i opodatkowania“ [1] bystrą analizą źródeł podatku i teoryi przerzucania tegoż wzbogacił ogólną teoryę o podatkach, drugi odznaczył się szerszym poglądem politycznym i społecznym [2] na zadania skarbowości i pojęcie podatku. Mill zbija zapatrywanie liberalnych ekonomistów, jakoby podatek był wynagrodzeniem za usługi wzajemne, wyświadczane przez rząd obywatelom [3], i wykazuje, że państwo dla wszystkich jest tak potrzebnem i pożytecznem, iż nie ma potrzeby poszukiwać, dla kogo jest ono najbardziej pożytecznem, lecz wszyscy są obowiązani do ofiar równomiernych na jego utrzymanie [4]. Naukę o podatkach pomieścił Mill w ostatniej części swego dzieła w nauce „O wpływie rządu“, a tem samem uwolnił ją od ścisłej spójni z teoryą ekonomiczną; na czele tej nauki przytacza zasady podatkowe A. Smitha, nazywając je „klasycznemi“, ale poszczególne podatki i systemy podatków bezpośrednich i pośrednich rozbiera krytycznie i samodzielnie.

W ogólności Anglicy i Francuzi uważają skarbowość jako sztukę, której nie podobna ująć w samoistną całość naukową [5], i temu zapatrywaniu przypisać należy ich niechęć do wykładu całej teoryi skarbowej, przełamaną dopiero w najnowszym czasie. W Anglii wydał uczeń Ricarda Mac Culloch „zasady opodatkowania“, które wyszły w kilku wydaniach [6]. W r. 1892 wydał C. F. Bastable profesor ekon. polit. w Dublinie pierwszy systematyczny wykład nauki finansów [7]. Nie-

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

[2] Por. wyżej, str. 131.

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

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

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

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

[7] C. F. Bastable, „Publice finance“, 2 ed. London 1895, str. 716.

bawem pojawiły się krótkie zarysy nauki skarbowości wydane przez Plehna w Anglii a Carrola w Ameryce, a w r. 1898 napisał H. C. Adams w New-Yorku drugi wykład systematyczny[1], przeznaczony głównie dla nauki uniwersyteckiej. Obydwaj autorowie obejmują wykładem także wydatki skarbowe i traktują obszernie ogólne zasady podatkowe. Cenne artykuły w sprawach skarbowych zawiera też „Słownik ekonomii politycznej“ wydany przez J. Palgrave[2], w trzech tomach. We Francyi pojawiło się wprawdzie już dawniej kilka książek, zapowiadających swym napisem całkowity wykład skarbowości[3], faktycznie jednak nie zajmują się one całą teoryą. Więcej kompletne są monografie o podatkach, mianowicie M. de Parieu'go i M. Vigne[4]. Dopiero w r. 1876 znany ekonomista francuski Paul Leroy-Beaulieu, obeznany z literaturą skarbową niemiecką, wydał całkowity „Zarys nauki finansów“, który doczekał się w r. 1901 siódmego wydania[5]. Autor pojmuje wprawdzie naukę skarbową jako naukę o dochodach państwa z wyłączeniem wydatków, faktycznie jednak zniewolony jest także wydatkom, szczególnie w nauce o budżecie, bliższą poświęcić uwagę. Obszerne to dzieło jest niewątpliwie prawdziwą ozdobą nowszej literatury skarbowej i pod względem wartości naukowej nie ustępuje najnowszym dziełom niemieckim, o których niżej mówić będziemy, lubo zasadniczo opiera się tylko na ekonomice społecznej. Wyrazem uznania potrzeby i samoistności nauki skarbowej we Francyi jest także wydawnictwo zbiorowej encyklopedyi skarbowej ukończone w r. 1894 pod redakcyą Leona Saya obok słownika ekonomii politycznej[6]. Rozprawy

[1] Henry Carter Adams, „The science of finance“ New-York 1898 str. 573.

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

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

[4] Esquirou de Parieu, „Traité des impots“ 4 vol. 2 ed. 1866 i 1867; M. Vigne, „Traité des impots“, 2 vol. 4 ed. 1886.

[5] „Traité de la science des finances“ w dwóch tomach, Paris 1891—2.

[6] „Nouveau dictionnaire d'économie politique“ w dwóch tomach, Paris 1891—2, Suppl. 1897; „Dictionnaire des finances“ w dwóch tomach 1883—1894

i mowy Leona Say'a (b. ministra skarbu) wydał po jego śmierci A. Liesse[1]. W r. 1896 pojawiły się „Zasady nauki finansów i francuskiego prawodawstwa skarbowego[2] dwóch autorów M. Boucard i G. Jéze, poświęcone głównie skarbowości francuskiej; w r. 1891 wydał E. Worms wykład elementarnej nauki skarbowej[3].

Więcej samoistnie, niż w Anglii i Francyi, rozwijała się nauka skarbowa w Niemczech, a samoistność swą i rozwój zawdzięczała tutaj tradycyi odrębnej nauki kameralnej i potrzebie praktycznej podręczników dla wykładów uniwersyteckich, później zaś w drugiej połowie naszego wieku, także nowemu kierunkowi ekonomiki społecznej i nauk państwowych. W pierwszej połowie stulecia zdobyły sobie zasłużone uznanie szczególnie trzy systematyczne wykłady skarbowości, których autorowie, Jakob, Malchus i Rau, starali się pogodzić zasady nauki kameralnej z nowszą praktyką skarbową i nauką Adama Smitha. Jacob w swej „nauce finansów państwa“[4] daje pierwszy systematyczną naukę kameralną, odświeżoną i zmienioną zasadami ekonomiki społecznej. Malchus w „podręczniku do nauki i zarządu finansów“[5] wcielił do nauki także zarys organizacyi władz skarbowych naukę o budżecie, kasowości i rachunkowości skarbowej. Nakoniec Rau objął w swym wykładzie ekonomii politycznej oddzielnie teoryę ekonomii, politykę ekonomiczną i naukę skarbową[6]. W swej nauce skarbowej przedstawił Rau systematycznie stan ówczesnej teoryi i praktyki skarbowej, a jako długoletni profesor

---

[1] „Les finances de la France sous la 3-me république“ 3 vol. 1898 do 1900.

[2] Max Boucard et Gaston Jéze, „Elements de la science des finances et de la législation financiere française“ 1 ed. 1896, 2 ed. Paris 1901.

[3] Emil Worms „Exposé élémentaire et critique de la science des finances“ Paris 1891; tenże „Essai de la législation financiere“ 2. ed. 1894.

[4] Ludwik Heinrich v. Jakob, „Staatsfinanzwissenschaft theoretisch und praktisch dargestellt“, Halle 1821.

[5] Carl August v. Malchus, „Handbuch der Finanzwissenschaft und Finanzverwaltung“ 1830 w dwóch tomach.

[6] Karl Heinrich Rau, „Lehrbuch der politischen Oekonomie“ w trzech tomach 1826—32. W trzecim tomie „Grundsätze der Finanzwissenschaft“ 1832 w wyd. szóstem 1868. Po śmierci autora podjęli się Adolf Wagner i Erwin Nasse nowego opracowania dzieła, dotąd nieukończonego.

tej nauki wychował młodsze pokolenie ekonomistów niemieckich[1]. W tym samym okresie pojawiło się krótkie ale oryginalne i krytyczne studyum Schöna o „zasadach skarbowych“[2], tudzież dwie znakomite monografie, mianowicie Nebenius'a o kredycie publicznym[3] i Hoffmana o podatkach[4].

Przeciw przesadnemu indywidualizmowi teoryi liberalnej wystąpiła w Niemczech najpierw t. zw. szkoła romantyków, którzy marzyli o reformie stosunków politycznych i ekonomicznych w duchu reakcyi do stosunków średniowiecznych[5]. Za swego twórcę poczytywała ta szkoła angielskiego statystę Edmunda Burkego, który także na polu skarbowem przeciwstawił indywidualistycznym wywodom Smitha znaczenie dochodu państwa dla jego potęgi i dobrobytu narodu. Wszelako Burke nie był reakcyonistą, lecz bronił istniejącego porządku rzeczy w Anglii przeciwko przesadnym żądaniom liberalizmu[6]. Natomiast romantycy niemieccy[7], jak Gentz, Adam Müller, Haller, upatrywali w przeżytych już instytucyach średniowiecznych środki naprawy stosunków nowożytnych. Haller zaleca państwu gospodarstwo na tych samych zasadach, na jakich opiera się zarząd majątkowy zamożnych osób, jest więc za dochodami z domen i regaliów, a sprzeciwia się podatkom. Naukę kameralną czyli skarbową uważa za fałszywą i zgubną[8]. Tak stanowczy i oczywiście nieuzasadniony kierunek reakcyjny nie pozwolił romantykom wpłynąć dodatnio na rzeczywisty postęp nauki. Zadanie to spełniła dopiero szkoła historyczna, którą w literaturze ekonomicznej przygotował Fryderyk List i Lorenz Stein,

[1] Rau był od r. 1812 do swej śmierci w r. 1870 zrazu docentem, później profesorem ekonomii politycznej, najpierw w Erlangen, potem w Heidelbergu.

[2] Johannes Schön, „Grundsätze der Finanz, eine kritische Entwickelung“ 1832.

[3] Friedrich Nebenius, „Der öffentliche Credit“ Karlsruhe 1820.

[4] J. G. Hoffmann, „Die Lehre von den Steuern“, Berlin 1840. Por. w ogóle o literaturze skarbowej niemieckiej Oczapowski, „Celniejsi pisarze“ str. 13 sq.

[5] Por. Roscher, str. 781 sq.

[6] Por. tu Geffcken art. „Burke“ w Staatswörterbuch Bluntschiego i Bratera II., str. 314.

[7] Nazwani tak przez Roschera z powodu analogicznego stosunku tej szkoły do Ad. Smitha, jak romantyzmu do klasyków.

[8] Por. bliżej Roscher, str. 781 sq.

a rozwinęli trzej ekonomiści, Roscher, Bruno Hildebrand i Knies. Ekonomiści nowej szkoły odrzucili teoryę liberalną zarówno w odniesieniu do państwa, jak do stosunków i praw ekonomicznych. Państwo pojmują jako organiczną jedność wyższego rzędu, mającą okrom zadania ochrony życia, wolności i własności obywateli, także posłannictwo dalsze, etyczne i ekonomiczne. Gospodarstwo społeczne i skarbowe uważa nowa szkoła za wytwór historyczny, mający odmienne życie, wymogi i prawidła, wedle rozmaitych warunków naturalnych, historycznych i społecznych, które się nań złożyły. Ztąd wynika, że także urządzenia skarbowe mają znaczenie względne i nie mogą być z jednostronnego doktrynerskiego stanowiska sądzone.

Nowy okres historyi nauki skarbowej otwiera niewątpliwie dopiero L. Stein swoim systematycznem dziełem „Lehrbuch der Finanzwissenschaft“, wydanem po raz pierwszy w r. 1860, w wydaniu piątem w r. 1884—1886. Był on bardziej, niż ktokolwiek inny, powołanym do radykalnej reformy systemu i zasad naszej nauki. Nie tylko bowiem nie były mu obce nowe zasady ekonomiki społecznej, którym sam drogę torował[1], ale zarazem był głębokim znawcą nauki i nowych zasad państwowych, a oraz twórcą odrębnej nauki administracyi, obejmującej ogół zadań i działalności państwa w stosunku do społeczeństwa. Główną zasługą Steina na polu naszej nauki jest stanowcze zerwanie z tradycyą i śmiała próba zbudowania nowego systemu naukowego w myśl nowych idei i zasad państwowych. Naukę o gospodarstwie państwa uważa za gałęź ogólnej nauki administracyi, a wydziela z niej naukę skarbową, jako naukę o dochodach państwa[2]. Zbyt subtelne usiłowanie utworzenia racyonalnego systemu nauk państwowych zaciemnia nieco i utrudnia zrozumienie ogólnego stanowiska Steina, a nadto w wielu szczegółach, mianowicie w porównawczem traktowaniu instytucyj skarbowych w Europie, nie mógł przezwyciężyć olbrzymiego materyału naukowego: ale zasadniczo nadał on nauce skarbowej nowy kierunek, wyzwoliwszy ją z niewystarczających dla niej ram ekonomiki społecznej. Dzieło Steina jest wielkim rzutem, budzącym na długi lata ożywczy ferment w literaturze skarbo-

[1] Już w dziele „Der Socialismus und Kommunismus des heutigen Frankreich“ Leipzig 1842.

[2] Por. 2 wyd. tej książki str. 72 dop. 3

wej [1]. W ostatniem wydaniu, znacznie rozszerzonem i ulepszonem, jest ono także znakomitym podręcznikiem dla poznania całości naszej nauki.

Drugiem dziełem, będącem ozdobą literatury skarbowej i zakrojonem na wielkie rozmiary jest „Finanzwissenschaft“ Adolfa Wagnera. Autor zamierzał pierwotnie na nowo opracować skarbowość Rau'a, w obec jednak licznych zmian i z powodu swego stanowiska socyalno-politycznego wydał ostatecznie nowe dzieło pod własnem imieniem. Składa się ono dotychczas z czterech obszernych tomów, w kilku wydaniach [2].

Zbiorowe wydawnictwo ekonomii politycznej pod redakcyą Schönberga, objęło w trzecim tomie także naukę skarbową [3], opracowaną monografiami przez dziewięciu autorów, mianowicie Geffckena, Wagnera, Helfericha, Scheela i innych.

Również zbiorowe wydawnictwo „nauk państwowych“ [4] pod redakcyą Frankensteina, następnie Heckla, objęło w formie samoistnych monografii także naukę skarbową, z której dotychczas wyszły „zarysy nauki skarbowej“ (w r. 1894) przez W. Vockego, ogólna nauka o podatkach przez A. Schäfflego i o budżecie przez Heckla.

Bardzo cenne rozprawy i wykazy literatury skarbowej zawiera też obszerna encyklopedya „nauk państwowych“ [5] wydana pod redakcyą Conrada, Lexisa, Elstera i Loeninga, w Jenie, (w pierwszem wydaniu (od r. 1890—97) w sześciu tomach i dwóch tomach uzupełniających, w drugiem wydaniu (1898 do 1901 w siedmiu tomach, w trzeciem wydaniu (1910—11) w ośmiu tomach.

Systematyczne wykłady całej nauki skarbowej wydali oprócz

---

[1] Por. Cohn, str. 19.

[2] Tom I. zawiera: Einleitung. Ordnung der Finanzwirtschaft. Finanzbedarf. Privaterwerb. Tom drugi: Gebühren und allgemeine Steuerlehre. Tom trzeci i czwarty: Uebersicht der Steuergeschichte wichtigerer Staaten und Zeitalter bis Ende des 18. Jahrh. und die Besteuerung des 19. Jahrh. W r. 1898 wydał Wagner krótki podręcznik: „Grundriss zu Vorlesungen über Finanzwissenschaft in aphor. Form“ Berlin 1898.

[3] „Handbuch der politischen Oekonomie“, w ostatniem wydaniu czwartem, Tübingen 1896—98.

[4] „Hand und Lehrbuch der Staatswissenschaften“ begründet von D. Kuno Frankenstein (Leipzig).

[5] „Handwörterbuch der Staatswissenschaften“ (Jena) w trzeciem wydaniu wyszło dotychczas sześć tomów.

wyżej wymienionych: Umpfenbach[1], który przecenia znaczenie teoryi skarbowej, marząc o teoryi powszechnej, niezależnej od praktyki; Wilhelm Roscher[2], którego wykład, podobnie jak ekomomii społecznej, jasny, lecz suchy, zawiera obszerne uwagi z historyi i porównawczej praktyki skarbowej; Gustaw Cohn[3], godny polecenia dla świeżości i szerokości poglądów; Eheberg[4], którego podręcznik doczekał się już siódmego wydania; Conrad[5], który wydał zbyt krótki i szematyczny „zarys politycznej ekonomii", a w trzecim tomie zarys nauki skarbowej; Vocke, Hecktel, van der Borgt[6].

Również obfitą jest literatura niemiecka w specyalnych sprawach skarbowych, którą poznamy w toku wykładów nauki; do znakomitszych autorów należą: Schäffle[7], Vocke[8], Schmoller[9], Eisenhart[10], Maurus[11], Fr. J. Neumann[12], Heckel[13] Schanz[14]. Oprócz czasopism peryodycznych dla literatury ekonomicznej[15], w których pojawiają się także rozprawy

---

[1] „Lehrbuch der Finanzwissenschaft" 1859—60 w dwóch częściach; w 2. wyd. 1887.

[2] „System der Finanzwissenschaft" Stuttgart 1886, w 4. wyd. 1890.

[3] „System der Finanzwissenschaft" Stuttgart 1839 jako drugi tom systemu ekon. społ.

[4] „Finanzwissenschaft" w szóstem wyd. 1901.

[5] „Grundriss zum Studium der polit. Oekonomie", 3 tom „Finanzwissenschaft" Jena 1899, 4 wyd. 1906.

[6] „Finanzwissenschaft" 2 wyd. Leipzig 1905.

[7] „Die Grundsätze der Steuerpolitik" Tübingen 1880; „Die Steuern" w dwóch tomach, Leipzig 1895 i 1897.

[8] „Die Abgaben, Auflagen und die Steuer" Stuttgart 1887. „Grundzüge der Finanzwissenschaft" Leipzig 1894.

[9] „Die Lehre vom Einkommen in ihrem Zusammenhang mit den Grundprinzipien der Steuerlehre" w Tüb. Zeitschrift 1863.

[10] „Die Kunst der Besteuerung" Berlin 1866.

[11] „Die moderne Besteueruug" Heildelberg 1870.

[12] „Die Steuer und das öffentliche Interesse" Leipzig 1887.

[13] „Das Budget", Leipzig 1898 „Lehrbuch der Finanzwissenschaft" I. B. 1907, „Die Fortschritte der directen Besteuerung in den deutschen Staaten 1880—1905" Leipzig 1904.

[14] „Die Steuern der Schweiz" w 5 tomach, Stuttgart 1890.

[15] Z ważniejszych czasopism niemieckich wymieniam: „Jahrbücher für Nationaloekonomie und Statistik" miesięcznik założony przez Br. Hildebranda, obecnie wydawany przez Conrada, dotąd wyszło 95 tomów; „Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft", wydawane kwartalnie przez

skarbowe, wychodzi w Stuttgardzie od r. 1884 pod redakcyą Schanza specyalne czasopismo „Finanzarchiv“, w Austryi zaś wydaje rząd od r. 1895 „Mitteilungen des Finanzministeriums“, poświęcone nie tylko praktyce skarbowej ale i teoryi.

Wpływ literatury niemieckiej widocznym jest w nowszej literaturze włoskiej i rosyjskiej. Włoska literatura ma obecnie kilka zarysów całej nauki skarbowej: najwięcej rozpowszechnionym jest zarys nauki L. Cossy.[1], przetłumaczony na kilka języków europejskich, ceniony jako krótki podręcznik naukowy. Przed nim napisał krótki zarys nauki Luca[2], później zaś Roncali[3], Ricca Salerno[4], Graziani[5], Flora[6]. Obok tych zarysów wydali Włosi wiele cennych monografii skarbowych. Także rosyjska literatura skarbowa ma wielu przedstawicieli i kilka systematycznych wykładów nauki, mianowicie Jarockiego[7], Janżuła,[8] Lwowa[9], Lebedewa[01].

Wykład nauki skarbowej b. profesora uniw. w Pradze Kaizla[11], przetłumaczono z czeskiego na język niemiecki. Ró-

---

Schäfflego, dotąd wyszło 66 roczników; „Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich“, wydaw. przez Schmollera, dotąd wyszło 35 roczników; „Annalen des Deutschen Reichs für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft“ pod red. Eheberga, dotąd wyszło 44 roczników; „Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik, und Verwaltung“ organ towarz. austr. ekonomistów, dotąd 19 roczników.

[1] Luigi Cossa, „Primi elementi di scienza delle finanze“ 1874, w 7 wyd. 1896 (Milano).

[2] Placido de Luca, „La scienza delle finanze“ 1858.

[3] Angelo Roncali, „Corso elementare di scienza finanziaria“ 1887.

[4] „Scienza delle finanze“ 1888.

[5] „Instituzioni di scienza delle finanze“ 1897.

[6] Flora Federico „Manuale della scienza delle finanze“ 3 ed. Livorno 1909.

[7] „Finansowoje prawo“ 1886 (wykłady prawa sk. i nauki skarbowej dla uczniów akademii wojenno-prawnej).

[8] „Finansowoje prawo“ 1887 (wykłady dla uczniów moskiewskiego uniwersytetu).

[9] „Kurs finansowaho prawa“ 1888 (wykłady dla uczniów kazańskiego uniwersytetu.)

[10] „Finansowoje prawo“ 1882—6 w 2 tomach w wyd. drug. 1889 do 1893, jest to obszerny wykład profesora uniw. petersburskiego, zawierający też przegląd literatury skarbowej rosyjskiej (I. str. 187—196) i innych narodów.

[11] J. Kaizl, „Financni veda“ Praga 1892 w dwóch częściach „Finanzwissenschaft“ Wien 1900 i 1901.

wnież Hiszpanie, Węgrzy (Mariska, Matlekovits, Kautz, Földes) i Grecy mają wybitnych pracowników w dziedzinie tej nauki[1].

Literatura polska może pochlubić się bardzo wcześnie dwoma krótkimi wykładami całej nauki skarbowej. Mianowicie już w r. 1818 wydał Felix Słotwiński w Krakowie dziełko „O istotnych zasadach nauki skarbowej", w r. 1824 zaś Fryderyk hr. Skarbek ogłosił dla użytku swych słuchaczy w uniwersytecie warszawskim „Rys ogólny nauki finansów". Obydwa te dziełka stoją na wyżynie ówczesnej nauki, szkoda tylko, że zbyt szematycznie są ułożone i zawierają tylko ogólne zarysy teoryi. Fryderyk hr. Skarbek poświęcił także w swych „Ogólnych zasadach nauki gospodarstwa narodowego"[2] w ostatnim rozdziale kilka cennych uwag „zużyciu publicznemu." W r. 1843 wydał Tęgoborski Ludwik w języku francuskim dzieło „O finansach i kredycie publicznym w Austryi" w dwóch tomach. W dziele tem daje autor na tle ówczesnej skarbowości austryackiej, pruskiej i francuskiej, jasny i krytyczny przegląd całej skarbowości, szczególnie systemów opodatkowania. Z tego powodu ma dzieło Tęgoborskiego trwałą naukową wartość nie tylko jako źródło historyczne i porównawcze, ale także i jako naukowy przegląd skarbowości. W r. 1854 napisał Tęgoborski rozprawę „o finansach Rosyi", również w języku francuskim[3]. Nieoceniony nasz Józef Supiński zamierzał w dalszej części swego „mechanizmu społecznego" pomieścić także naukę „o źródłach i przeznaczeniu dochodów publicznych", ale nie zdołał dzieła swego ukończyć. W literaturze nowszej[4] wybitnym

[1] Bibliografia u Lebedewa i Eheberga.

[2] Warszawa 1859 w dwóch tomach; nadto wydał Skarbek w r. 1816 tłumaczenie Ganihla „O dochodzie publicznym".

[3] Tęgoborski wsławił się w literaturze europejskiej głównie dwoma dziełami: „Des finances et du crédit public de l'Autriche" Paris 1843 (w r. 1845 wydane po niemiecku w Wiedniu) i „Etudes sur les forces productives de la Russie" Paris 1851—5 (po angielsku London 1855 w dwóch tomach). Autor był w służbie Królestwa polskiego, po r. 1831 zaś w służbie dyplom. rosyjskiej. Jako ekonomista był w teoryi zwolennikiem wolności handlowej.

[4] Z dawniejszej literatury wymienić należy rozprawę Michała Chońskiego, „O wpływie systematów podatkowania na stan zamożności narodów i byt ich polityczny" w Krzemieńcu 1816. Obszerne dzieło wydane przez Alberta Langego, „Pragmatyczny rys historyi kredytu publicznego" Warszawa 1824, zajmuje się głównie historyą merkantylizmu.

u nas pisarzem na polu ekonomicznem i skarbowem jest Leon Biliński, autor „systemu nauki skarbowej“ (1876), „Studyów nad podatkiem dochodowym“ (1870), i licznych prac finansowych, wydanych w języku niemieckim, z których monografie o podatku zbytkowym i o opodatkowaniu gminnem[1], zjednały mu uznanie w literaturze europejskiej. Do autorów specyalnych prac w zakresie naszej nauki należą obok Bilińskiego i Tęgoborskiego, J. B. Oczapowski, Zieliński, Rossman, Dunajewski[2], Bochenek, Leo, Milewski, Bloch, Wł. Czerkawski, Jerzy Michalski i inni; o niektórych z nich była już poprzednio wzmianka, inni będą przytoczeni później przy wykładzie teoryi skarbowej.

---

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

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

CZĘŚĆ DRUGA.

SYSTEM NAUKI SKARBOWOSCI.

DZIAŁ PIERWSZY.

O BUDŻECIE I ZARZĄDZIE SKARBOWYM.

I. BUDŻET I PRAWO BUDŻETOWE.

1. ZASADY ZARZĄDU SKARBOWEGO.

Wymieniliśmy poprzednio[1] cztery ogólne zasady zarządu skarbowego, płynące z natury państwa i celów gospodarstwa skarbowego, a mianowicie zasady:

a) gospodarowania wedle pewnego z góry ułożonego planu skarbowego;

b) gospodarności w urządzeniach i w działalności skarbowej;

c) utrzymania równowagi w bilansie skarbowym, t. j. w stosunku przychodów i wydatków publicznych;

d) wykonywania odpowiedniej kontroli rachunkowej i konstytucyjnej nad zarządem skarbowości.

Naczelna zasada zarządu skarbowego wymaga ułożenia i zachowywania w gospodarstwie skarbowem pewnego planu. Potrzeba planu skarbowego wypływa częścią z natury gospodarstwa skarbowego, jako gospodarstwa bardzo rozgałęzionego o różnorodnych, stałych i zmiennych potrzebach, częścią zaś z natury państwa, które musi gospodarować przez organa, odpowiedzialne za swe czynności i obowiązane do stosowania się do uchwał i poleceń powołanej władzy państwowej.

---

[1] Wyżej str. 16 i 17.

Plan skarbowy może być ogólnym lub szczegółowym, może obejmować całą skarbowość państwa lub tylko pewne zadania i urządzenia publiczne, np. zamierzone reformy podatkowe, pewne inwestycye rozłożone na cały szereg lat, stopniowe zmiany w organizacyi urzędów publicznych, zamierzone oszczędności w administracyi publicznej i t. p. Oprócz takich planów skarbowych, sięgających nieraz w daleką przyszłość, jest podstawą zarządu skarbowego ściśle określony plan gospodarczy, obowiązujący w danym czasie i w najbliższej przyszłości. Plan taki, cyfrowo zestawiony, jako wykaz wydatków i przychodów skarbowych, przewidywanych z góry w pewnym oznaczonym okresie czasu, nazywamy budżetem. Budżet jest niezbędny w każdem gospodarstwie publicznem, bez względu na formę rządu i na zakres działalności państwowej.

Wszelako budżet, jak każdy plan gospodarczy, nie jest jeszcze dokładnym wyrazem rzeczywistego stanu skarbowości, jeno wyrazem życzeń i przewidywań tych organów skarbowych lub konstytucyjnych, które go ułożyły lub zatwierdziły. W wykonaniu może się budżet dokładnie ziścić tylko w takich wydatkach i przychodach, które opierają się na pewnych cyfrowo z góry oznaczonych zobowiązaniach i uprawnieniach państwowych. Wyniki zarządu skarbowego mogą więc zbliżać się do cyfr budżetowych lub od nich znacznie odbiegać, jeżeli budżet nie był ułożony przezornie, lub jeżeli w danym okresie zaszły nowe okoliczności, które zniweczyły przewidywania budżetu w ważnych działach przychodów i wydatków.

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

2. POJĘCIE I HISTORYA BUDŻETU.

Budżetem nazywamy cyfrowy wykaz wydatków i przychodów skarbowych przewidywanych przez władzę skarbową w następnym roku lub innym okresie.

W takiem znaczeniu ogólnem mają budżet wszystkie państwa i ciała samorządne bez względu na formę rządu. W państwach konstytucyjnych budżety układane przez rząd nazywają się projektami, preliminarzami budżetowymi, a nazwę budżetów otrzymują dopiero po zatwierdzeniu przez konstytucyjną władzę prawodawczą. Okres czasu, objęty budżetem, nazywa się okresem skarbowym lub budżetowym. Okres ten obejmuje zwykle jeden rok[1] i to kalendarzowy[2]; w niektórych państwach rozpoczyna się rok budżetowy 1 kwietnia, w innych 1 lipca, w państwach zaś używających innych kalendarzy, w innych dniach[3].

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

Początki budżetów w znaczeniu ogólnem, jako peryodycznych planów gospodarczych państwa, sięgają czasów starożytnych i średniowiecznych. Mają one swe źródło w rachunkach, zdawanych przez powołane organa z zarządu majątkiem i przychodami skarbowymi. W średnich wiekach sporządzano wcze-

---

[1] W Bawaryi, Saksonji, Würtembergji, Baden, Brunswiku i Koburg-Gota dwa lata, w Sachsen-Weimar, Oldenburg, Meiningen i kilku innych państewkach niemieckich trzy lata.

[2] W Austryi, Węgrzech, Francyi, Rosyi, Belgii, Holandyi, Szwajcaryi, Grecyi, Serbii, Bułgaryi, przeważnie też w państwach Ameryki środkowej i południowej.

[3] W Niemczech, Prusiech, Würtembergii, Hesyi, Szwecyi, Danii, Norwegii, Rumunii, Japonii, niemniej w Anglii i Kanadzie od 1 kwietnia; w Stanach Zjedn. Amer. półn., we Włoszech, Hiszpanii, Portugalii, Brazylii, Meksyku, od 1. lipca; w Egipcie 10 września, w Tunisie 13 października.

śnie inwentarze majątku i obowiązków poddanych[1] oraz prywatne plany i rachunki gospodarcze panującego, dopóki panujący żył z własnego majątku, regaliów i opłat, nie uciekając się do podatków[2]. W czasach kłopotów finansowych jednak lub w chwilach gwałtownej potrzeby zestawiano sumarycznie obraz spodziewanych przychodów panującego i potrzebnych wydatków, celem wykazania zgromadzonym stanom, że potrzeby państwa nie mają pokrycia w dochodach i celem wyjednania na tej podstawie przyzwolenia na podatki. We Francyi zachowały się takie zestawienia od początku 14. wieku, a wedle Bodina miał pierwszy Franciszek I. zebrać etaty prowincyonalne w jeneralny etat skarbowy dla całego państwa[3]. Później poszły etaty jeneralne w zapomnienie, przywrócił je dopiero Sully w r. 1601.

W Polsce wydzielono bardzo wcześnie, bo już z końcem 15. wieku, a ostatecznie za Zygmunta I., skarb publiczny od skarbu nadwornego i prowadzono dla każdego z nich osobno rejestry skarbowe. Rejestry te były rachunkami, wykazami przychodów rzeczywiście pobranych i wydatków w ostatnim roku wyłożonych, dla zdania sprawy przed podskarbim lub królem. Wykazy przychodów i wydatków skarbu nadwornego obejmują rejestry podskarbińskie, takież wykazy skarbu narodowego rejestry poborowe, zaś skarbu rawskiego rejestry kwarciane[4]. Owe rejestry z lat dawniejszych były już w 16. wieku podstawą dla zestawienia sumarycznych, treściwych wykazów skarbowych za szereg lat ostatnich, którymi posługiwano się na sejmikach i sejmach celem uzasadnienia projektów podatkowych. Też same wykazy posłużyły później u schyłku 16. wieku, prawdopodobnie już za Stefana Batorego, do układania wykazów przewidywanych wydatków i dochodów, czyli budżetów. W ten sposób powstały w Polsce zawiązki nowożytnego budżetu wcześniej, niż w innych krajach europejskich, dzięki jawności spraw skarbowych i rozkwitowi praw politycznych szlachty[5].

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

[2] Por. Stein, I., str. 201.

[3] Ob. Seidler, „Budget und Budgetrecht“ Wien, 1885, str. 54 sq.

[4] Por. wyżej, str. 81 i n. i Pawiński, „Skarbowość w Polsce“ str. 294 sq.

[5] Ob. tenże, str. 302 sq. Rossman („Rys historyczny budżetu w Polsce“ w „Ekonomiście“ 1865 IV., str. 19., a za nim Biliński, str.

W Anglii datują budżety już od 13. wieku, ale były to zestawienia dorywcze, niesystematyczne, aż po koniec 17 wieku. W Prusiech sporządzono pierwszy jeneralny etat finansowy w r. 1688[1], w Austryi dopiero w r. 1766[2].

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

3. UKŁAD BUDŻETU.

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

Dla obliczenia przewidywanych wydatków i przychodów służą w części szczegółowe kosztorysy i oszacowania, częścią zaś rzeczywiste wyniki przychodów, a względnie sumy wydatków, wyłożonych na pewne cele w ostatnim roku lub w przecięciu kilku lat ostatnich. Jeśli w cyfrach ostatnich lat nie widać żadnej stałej tendencyi w kierunku zwyżkowym lub zniżkowym, wówczas przyjmuje się za podstawę cyfrę przeciętną: jeżeli zaś owa ten-

---

393—4) widzą zawiązek budżetu w Polsce w memoryałach, podawanych królowi i sejmowi przez podskarbich wielkich, koronnego i litewskiego, ale nie ma na to podstawy naukowej. Ob. Pawiński, str. 304 dop. 1.

[1] O etacie brandenburskim obacz Kurt Breysig w „Jahrbuch“ Schmollera 1892 XVI., str. 1—42 i 117—94.

[2] Tylko etat wojskowy był w Austryi uporządkowany już za Karola VI. Ob. v. Mensi: „Zur Geschichte der Finanzen Oesterreichs“ w „Finanz-Archiv“ 1887 II. 347 sq.

dencya jest widoczną, zazwyczaj ku zwyżce, wtedy oblicza się średni coroczny procent zwyżki, ewentualnie zniżki wydatków i przychodów, i odpowiednio powiększa się lub zmniejsza cyfry wydatków i przychodów z lat ostatnich. Szczegółowe preliminarze władz podrzędnych zawierać muszą dokładne cyfry, w sposób powyższy obliczone. Natomiast preliminarz ogólny, zestawiony na podstawie preliminarzy poszczególnych ministerstw, może dla lepszego przeglądu zawierać cyfry zaokrąglone, zwłaszcza, że z góry nie podobna przewidzieć, która z owych cyfer zbliży się bardziej do rzeczywistości.

Szczegółowe preliminarze wydatków i przychodów skarbowych każdego ministerstwa muszą być w państwach konstytucyjnych ustalone wpierw uchwałą rady ministrów, zanim wejdą do parlamentu jako ogólny preliminarz wydatków i przychodów państwa. W radzie ministeryalnej broni każdy minister swego preliminarza wydatków i przychodów administracyjnych, a zarazem stara się wykazać odpowiednie pokrycie dla swych wydatków w przychodach administracyjnych własnego działu, oraz żąda uzupełnienia z ogólnych przychodów skarbowych. Minister skarbu zaś, jako naczelny poborca i szafarz przychodów, musi dbać o utrzymanie równowagi w budżecie, stara się więc o zniżenie lub uchylenie pewnych wydatków, które za zbędne uważa, oraz o podniesienie cyfr przychodów administracyjnych innych ministerstw, o ile je za zbyt niskie poczytuje. Dopiero wśród wzajemnego ścierania się odmiennych zapatrywań i żądań ministrów ustala rada ministrów ostatecznie preliminarze szczegółowe i preliminarz ogólny wydatków i przychodów, i przedkłada za przyzwoleniem monarchy taki preliminarz budżetu, zwany też wprost budżetem, parlamentowi do zatwierdzenia[1]. Budżet, uchwalony przez parlament, sankcyonowany i ogłoszony przez monarchę, jest dopiero budżetem w znaczeniu konstytucyjnem, i nazywa się w państwach europejskich zwykle ustawą skarbową.

---

[1] W niektórych państwach ostateczna redakcya projektu budżetu nie należy do ministerstwa, lecz do rady państwowej, n. p. w Rosyi i Bawaryi; w Anglii układa kanclerz skarbu tylko etat przychodów, stała komisya parlamentarna zaś etat wydatków; w Stanach Zjedn. Ameryki Półn. układają budżet komisye izby reprezentantów. Ob. M. Heckel, „Das Budget“ Leipzig 1898 str. 79.

4. RODZAJE BUDŻETU.

Budżet dzielimy na:

a) Budżet surowy (brutto) i czysty (netto). Budżet surowy zawiera wszelkie przychody i wydatki w całości, nie wyłączając kosztów zarządu majątku i pobierania przychodów skarbowych; budżet czysty zawiera tylko czyste wydatki i czyste przychody skarbowe, a mianowicie zestawia wydatki wedle rzeczywistego ich ciężaru dla państwa, potrącając rozmaite wpływy administracyjne na uzupełnienie wydatków państwowych, przychody zaś wedle rzeczywistej czystej intraty, potrącając koszta zarządu i pobierania przychodów skarbowych. Dawniejsze etaty (budżety) były przeważnie czyste: wynikało to najpierw z systemu decentralizacyi administracyi publicznej, a powtóre z systemu wydzierżawiania majątku i publicznych przychodów państwa. Centralizacya administracyi publicznej i system własnej administracyi skarbowej umożliwiły w XIX. stuleciu stopniową przemianę budżetów czystych na surowe. Budżet bowiem powinien dawać obraz całej skarbowości, nie może poprzestać na zestawieniu ostatecznych wyników w dziale przychodów i wydatków, ale winien przedstawić cały organizm administracyi skarbowej, cały tok gromadzenia przychodów i rozporządzania niemi i tylko wtedy jest zupełnym. W państwach konstytucyjnych stała się taka przemiana w systemie budżetowania konieczną także ze względów prawno-politycznych, albowiem jedynie budżet surowy umożliwia parlamentowi kontrolę i krytyczną ocenę systemu skarbowego i administracyi skarbowej. Wprawdzie nie ulega wątpliwości, że także zestawienie budżetu czystego nie jest bez znaczenia dla oceny całej skarbowości i jej poszczególnych urządzeń, ale zestawienie takie można bez trudności uskutecznić, mając przed sobą cyfry budżetu surowego.

Mimo ogólnej i uzasadnionej tendencyi do systemu budżetowania brutto, utrzymały się dotychczas we wszystkich budżetach pewne ślady budżetowania czystego, głównie z przyczyn historycznych, niekiedy jednak także z powodów rzeczowych. Przedewszystkiem wytworzyły się zarówno w skarbowości państwowej, jak autonomicznej, pewne fundusze specyalne,

mające pewne własne przychody i własne cele, i zachowały swą odrębność ze względów prawnych lub stosowności. Takie fundusze, o ile nie są wcielone do majątku skarbowego, mają własne budżety i własne zamknięcia rachunkowe. Organiczny związek z budżetem ogólnym można jednak utrzymać przez przeniesienie rachunkowych wyników owych budżetów specyalnych do budżetu ogólnego. Tworzenia takich odrębnych funduszów także w przyszłości nie można uniknąć, gdyż pewne zakłady i pewne szczególne cele wymagają administracyi odrębnej i również odrębnej kontroli, obok ogólnego nadzoru ze strony władzy państwowej.

Nakoniec wynikałoby z zasady budżetowania brutto, że także wartość użytkowa własnych budynków publicznych i innych kapitałów użytkowych nie powinna być w ogólnem zestawieniu wydatków i przychodów pominiętą, chociaż takie pozycye budżetowe powtarzałyby się w dziale przychodów i wydatków w takiej samej cyfrze. W każdym razie jest rzeczą wskazaną, aby wartość czynszowa budynków rządowych była znaną i przy przedłożeniu budżetu była wykazywaną, choćby nie wchodziła do cyfr budżetowych. Kapitały użytkowe państwa i ciał samorządnych stanowią bowiem majątek publiczny, któryby mógł przysparzać skarbowości znacznych przychodów z czynszów dzierżawnych i najmu, gdyby nie był użytym wprost na cele administracyi publicznej. Nie mając takich kapitałów musi państwo łożyć znaczne sumy na pomieszczenie wojska, urzędów, szkół, szpitali i innych zakładów; mając je, oszczędza sobie owych wydatków na cele publiczne. Doniosłe znaczenie mają budynki i zakłady publiczne także dla ciał samorządnych, zwłaszcza dla miast, mających własne budynki na pomieszczenie swoich urzędów, szkół, szpitali, własne hale targowe, rzeźnie, wodociągi i t. p. W państwie patrymonialnem urzędnicy publiczni otrzymywali zamiast płacy dotacyę w dobrach ziemskich, skutkiem czego zmniejszały się przychody państwa z majątku; dzisiaj system takiego wynagradzania urzędników słusznie zarzucono ale natomiast względy administracyjne i skarbowe wymagają uposażenia ciał publicznych we własne budynki i zakłady, urządzone odpowiednio dla celów publicznych. Również ze stanowiska kontroli skarbowej ważną jest znajomość wartości użytkowej takich kapitałów publicznych, albowiem tylko wówczas ocenić można, czy i o ile w administracyi ich zachowywaną jest zasada gospodar-

ności, i czy znaczne wydatki inwestycyjne i długi w tym celu zaciągnięte zostały użyte z korzyścią dla skarbu publicznego. Jak do dochodu prywatnego należy także wartość produktów własnych i użytków własnych kapitałów użytkowych, tak i w przychodach publicznych przedstawia ów użytek przychód w naturze, uzupełniający pieniężne przychody i wydatki państwa [1].

b) Budżet ogólny i budżety odrębne. Budżet ogólny obejmuje przegląd cyfrowy wydatków i przychodów całej skarbowości; budżety odrębne wykazują przewidywane przychody i wydatki osobnych zakładów, funduszów i fundacyi, będących w zarządzie publicznym. Budżety odrębne mogą być zasilane z ogólnych przychodów publicznych lub są pod względem skarbowym zupełnie samoistne. Ze względu na potrzebę przejrzystości w budżecie ogólnym wciela się zwykle budżety funduszów odrębnych w ogólnych rachunkowych wynikach do budżetu ogólnego [2], niekiedy jednak zestawia się je zupełnie odrębnie [3]. W ogóle w skarbowości państwowej przeważa system budżetów ogólnych, w skarbowości zaś samorządnej krajów i gmin utrzymał się w znacznej części dawny system odrębnych funduszów i ich budżetów. W budżetach krajów austryackich zachowała się tradycya gospodarki stanowej w tem, że budżet krajowy ma nazwę budżetu „funduszu krajowego“, obok którego istnieją inne fundusze i budżety, bądź dotowane z funduszu „krajowego“, bądź samoistne [4].

c) Budżet zwyczajny i nadzwyczajny, stosownie do tego, czy obejmuje wydatki i przychody, które stale się powtarzają, lub tylko jednorazowo, albo w dłuższych okresach czasu się zdarzają. Ze stanowiska całej skarbowości publicznej uważać należy wiele wydatków za zwyczajne, chociaż

---

[1] Ob. moją rozprawę „Finanse miasta Lwowa i projekt budżetu na rok 1901“, Lwów 1901 str. 31 sq.

[2] N. p. w Austryi budżety funduszu naukowego, religijnego, pocztowych kas oszczędności, spraw wspólnych monarchii.

[3] N. p. w Austryi budżety funduszu melioracyjnego, taks wojskowych, nadwyżek kar fiskalnych.

[4] Ob. o tem moje sprawozdanie jako referenta komisyi budżetowej sejmu galic. o zamknięciach rachunków funduszów krajowych, zwłaszcza za lata 1906 i 1907. Zgodnie z moim wnioskiem uchwaliła komisya budżetowa i sejm wcielić do budżetu krajowego fundusze zeń dotowane, co wykonano począwszy od r. 1907.

pozornie są nadzwyczajnemi, mianowicie wtedy, gdy pewne potrzeby peryodycznie się powtarzają ale w rozmaitych miejscowościach lub w innych działach administracyi publicznej. W szczególności n. p. subwencye państwa na rzecz ludności z powodu klęsk elementarnych, budowa nowych gmachów szkolnych, sądowych i innych, nowych mostów, dworców kolejowych, zakupno nowych wagonów i t. p. zdarzają się w każdym roku, chociaż w innem miejscu, w rozmaitej wysokości i w różnych gałęziach administracyi. Z tego powodu takie wydatki „nadzwyczajne“ powinny mieć pokrycie w zwyczajnych przychodach państwa. Wśród wydatków nadzwyczajnych mają szczególne znaczenie wydatki inwestycyjne, przez które zwiększają się kapitały publiczne, dające państwu dochody, oszczędzające mu znacznych wydatków lub wzmacniające bezpośrednio siły wytwórcze w gospodarstwie społecznem, a z niemi także siły podatkowe. Dla wydatków inwestycyjnych może być ułożony osobny budżet inwestycyjny, oparty na dochodzie nadzwyczajnym z kredytu publicznego.

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

d) Budżet główny, pierwotny i kredyty dodatkowe. Preliminarze budżetu muszą być przygotowane i ukończone przed rozpoczęciem roku budżetowego, gdy nie można jeszcze przewidzieć, czy się później nie pojawią nowe potrzeby lub nowe źródła przychodów. Z tego powodu często już w chwili wniesienia projektu ogólnego budżetu, wnosi rząd w parlamencie szczegółowe projekty nowych, dodatkowych kredytów. Owe kredyty dodatkowe mogą być wcielone do budżetu ogólnego, zanim budżet zostanie uchwalonym. Wszelako także później, po uchwaleniu budżetu, niemniej w ciągu danego roku budżetowego, zajść mogą nowe potrzeby, na które w budżecie głównym nie ma pokrycia i które muszą być przez parlament przyzwolone. Całkowity obraz

przewidywanych przychodów i wydatków skarbowych daje dopiero budżet główny łącznie z dodatkowymi kredytami. Im przezorniejszem i im bliższem danego roku budżetowego jest preliminowanie budżetu, tem rzadziej zachodzi konieczność uchwalania kredytów dodatkowych.

e) Budżet stały czyli normalny i niestały czyli zmienny. Podział ten, odmienny od podziału budżetu na zwyczajny i nadzwyczajny, zawdzięczamy praktyce budżetowej w dawnej Polsce i w Anglii. Budżetem stałym obejmowano w Polsce pewne stałe wydatki, jak zarządu skarbowego i politycznego, spłaty długów i poselstw, tudzież pewne przychody z góry na to przeznaczone, które były niezależne od uchwały sejmowej, i których wysokość, wynosząca średnio około półtora miliona złotych, nie ulegała znacznym zmianom. Wydatki zaś i przychody niestałe były uchwalane przez sejmy w miarę potrzeby [1]. Podobnie w Anglii budżet stały czyli konsolidowany, niezawisły od formalnego przyzwolenia parlamentu, obejmuje pewne wydatki stałe, mianowicie na listę cywilną na czas rządów panującego, na długi skarbowe, płace urzędników cywilnych, posłów i etat pensyjny, niemniej wszelkie podatki o stopie stałej, prócz dochodowego, którego stopa jest zmienną i musi być corocznie uchwaloną. Za takim podziałem przemawia wielu polityków i ekonomistów [2], głównie gwoli ograniczenia długich i jałowych obrad parlamentarnych w zakresie wydatków koniecznych oraz w zakresie przychodów, opartych na obowiązujących ustawach i materyalnie od uchwały parlamentu niezależnych. W rzeczywistości poucza praktyka parlamentarna, że owe wydatki i przychody stałe dają niekiedy pobudkę do rozwlekłych dyskusyj i przyczyniają się do przedłużenia obrad parlamentu; wszelako nie należy do takiego rozdziału budżetu z tego stanowiska zbytecznej przywiązywać wagi, ponieważ najwięcej czasu traci parlament przy dyskusyi budżetowej ogólnej i przy wydatkach i przychodach niestałych, a zresztą krytyczna ocena całej skarbowości i całego budżetu, przysługująca parlamentowi, wymaga z konieczności krytycznego wejrzenia także w owe stałe wydatki i przychody. Jakoż w Anglii nie jest wykluczoną parlamentarna ocena

---

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

[2] Także Biliński, str. 408 sq. Podobnie Heckel, str. 51—4,

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

f) Nakoniec rozróżnić możemy budżety wedle poszczególnych działów administracyi publicznej, mianowicie wedle ministerstw, dalej budżet państwa i samorządu (krajów, departamentów, powiatów, gmin), a w każdym budżecie z osobna budżet wydatków i przychodów.

5. PRAWO BUDŻETOWE.

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

W państwach absolutnych jest ułożenie i wykonanie budżetu wyłącznie dziełem organów administracyjnych, chociaż budżet może otrzymać na wzór państw konstytucyjnych formę ustawy. Przykład dawnych państw absolutnych poucza, że budżety takie, nie kontrolowane przez niezależne organa konstytucyjne, nie dają wcale rękojmii, iż odpowiadają stosunkom rzeczywistym i że będą ściśle wykonane. Z tego powodu domagały się i uzyskały reprezentacye narodowe w państwach konstytucyjnych prawo czynnego udziału w ustaleniu budżetu i kontroli nad jego wykonaniem, a prawo to uważać można za zasadnicze i rdzenne prawo parlamentu, skoro system reprezentacyjny przeważnie z poczucia potrzeby tego prawa wypłynął[1]. Jakoż samo pojęcie budżetu w państwach konstytucyjnych wiąże się z wymogiem zatwierdzenia budżetu przez parlament i z formą ustawy skarbowej. Prawo reprezentacyi narodu zatwierdzenia budżetu i peryodycznego, zwykle corocznego[2], przyzwalania na podatki, jest zara-

---

[1] Ob. Starzyński, „O pierwszej konstytucyi austryackiej", Kraków 1890, str. 25.

[2] Z tego powodu także początek roku budżetowego (1. stycznia, kwietnia, lipca) nie zależy od względów rzeczowych, ale od zwyczajów i pory obrad parlamentów, które powinny mieć dość czasu do obrad i uchwał budżetowych przed nastaniem nowego roku budżetowego.

zem doniosłem prawem politycznem, potężną bronią, za pomocą której może parlament wywierać stanowczy wpływ na cały system i kierunek rządów. W nauce skarbowości zatem należy unikać jednostronnej oceny prawa budżetowego wyłącznie ze skarbowego stanowiska.

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

Wpływ dawnych urządzeń stanowych na ukształtowanie prawa budżetowego jest widocznym w konstytucyi wielu państw europejskich, jakkolwiek pomiędzy dawniejszem prawem stanów, a prawem budżetowem reprezentacyi państwa, nie mniejsza zachodzi różnica, jak między dawnymi stanami, a dzisiejszymi parlamentami. Dawne stany krajowe były odrębnemi korporacyami, wchodzącemi z państwem w układy, a przyzwolenie na podatki było rodzajem układu, ugody z państwem zawartej. Natomiast parlament dzisiejszy jest sam organem państwa konstytucyjnego, powołanym na równi z koroną i naczelnymi organami administracyi do czuwania nad dobrem ogółu i jako taki wykonuje swe prawo budżetowe dla narodu i w jego interesie [1].

Prawo budżetowe Anglii rozwinęło się na gruncie dawnych urzadzeń patrymonialnych i ma dotychczas wybitne ślady historycznego rozwoju angielskiego systemu parlamentarnego. Jak wszystkie urządzenia konstytucyjne w państwach europejskich, tak i prawo budżetowe parlamentów wzorowano pierwotnie na systemie angielskim, przyjętym i przeistoczonym we Francyi w czasie rewolucyi. Wszelako zachowały się dotąd w systemie angielskim dawne formy, nieznane już w nowożytnem prawie budżetowem Europy. Mianowicie nie przedkłada w Anglii rząd z góry preliminarza budżetu, lecz król, jak w średnich wiekach, wspomina w mowie od tronu, że polecił ministrowi swemu przedstawić izbie gmin projektowane na rok wydatki. Izba uchwala

---

[1] Por. Jellinek, „Budgetrecht" w „Handwört. der Staatsw.", II., str. 774—5; w 2, wyd. str. 1164 sq. 3. wyd. T. III.

najpierw zasadniczo, że „trzeba przyzwolić koronie środki pieniężne“ i organizuje się cała w komitet, celem swobodnego obradowania nad budżetem, z pominięciem uciążliwych form parlamentarnych. Najpierw obraduje izba jako komitet wydatków [1], a po przyjęciu wydatków znowu jako komitet dla wyszukiwania dróg i środków ich pokrycia [2]. W komitecie drugim przedstawia kanclerz skarbu sprawozdanie o ogólnem położeniu finansowem w danym roku, a sprawozdanie to nazywają w Anglii „budżetem“. Uchwały komitetu wchodzą do izby, która je zwykle bez dyskusyi przyjmuje. Z końcem sesyi łączy się poszczególne uchwały budżetowe w jedną uchwałę, zwaną appropriationsbill, zaopatrzoną w klauzulę, że przyzwolone sumy mogą być użyte tylko na cele w billu oznaczone. Dopiero na podstawie takiej uchwały jest rząd wedle powszechnej w Anglii opinii upoważnionym do wybierania i wydawania przyzwolonych środków pieniężnych. Sankcya ustawy budżetowej następuje w dawnej formie „podziękowania dobrym poddanym i przyjęcia ich ofiarności“ [3].

We Francyi uchwaliła już konstytuanta w roku 1791, że do ciała prawodawczego należy oznaczenie wydatków publicznych, ustanowienie podatków, rozdział podatków bezpośrednich pomiędzy departamenty i czuwanie nad użyciem dochodów publicznych. Budżet miał być corocznym, ponieważ podatki miały być każdego roku oznaczone [4]. Postanowienia konstytuanty i dyrektoryatu stały się podstawą dla rozwoju prawa budżetowego we Francyi za czasów restauracyi, albowem Ludwik XVIII. przyznał parlamentowi w myśl ustaw dawniejszych prawo corocznego przyzwalania podatków [5]. Prawo corocznego przyzwalania budżetu ma dzisiaj parlament francuski nie tylko w znaczeniu uznania prawności i potrzeby projektowanych wydatków i dochodów, jak w niektórych innych państwach europejskich, lecz w znaczeniu wprost stanowiącem o prawnej możności wybierania przychodów i czynienia wydatków. Jeżeliby budżet nie był przez parla-

---

[1] Committee of supplies

[2] Committee of the whole house of ways and means.

[3] Ob. Jellinek, str. 776–7.

[4] Ob. Boiteau, „Budget général de l'etat“ w „Dict. des finances“ Say'a I., 527 (urządzenia budżetu francuskiego wyczerpująco przedstawione).

[5] Ob. tenże, str. 561. sq.

ment przed rozpoczęciem roku budżetowego uchwalonym, nie wolno rządowi bez osobnego upoważnienia parlamentu wybierać żadnych podatków[1].

W konstytucyi belgijskiej[2] z r. 1831 postanowiono wyraźnie, że „podatki na rzecz państwa mają być corocznie przyzwalane. Prawa, które je ustanawiaja, nie mają mocy, tylko przez jeden rok, jeżeli nie zostaną odnowione. Izby corocznie przyjmują rachunki i uchwalają budżet. Wszelkie przychody i wydatki państwa powinny być umieszczone w budżecie i rachunkach". Z postanowień tych jasno wynika, że w Belgii, podobnie jak we Francyi, zezwolenie parlamentu jest bezwzględnie potrzebne celem wybierania podatków[3].

Wymienione wyżej źródła: dawne urządzenia stanowe, prawo budżetowe angielskie tudzież francuskie wraz z belgijskiem, dały początek innym konstytucyom europejskim[4]. Konstytucya austryacka z r. 1867 przyznała również[5] parlamentowi prawo „ustanawiania preliminarzy gospodarstwa państwowego, a w szczególności corocznego przyzwalania wybrać się mających podatków, danin i opłat; badania zamknięć rachunków państwowych i wyników zarządu skarbowego, udzielania absolutoryum; zaciągania nowych pożyczek, konwersyi istniejących długów państwowych, sprzedawania, przemiany i obciążania nieruchomego majątku państwa, stanowienia o monopolach i regaliach, i w ogóle o wszelkich sprawach skarbowych, które są wspólne królestwom i krajom w radzie państwa reprezentowanym[6]. W sprawach wspólnych monarchii austryacko-węgierskiej przysługa wspólnym delegacyom prawo „ustalenia dotyczącego budżetu i badania rachunków doń się odnoszących"[7]. Delegacye wspólne nie są jednak samoistnemi ciałami reprezentacyjnemi, lecz tylko sa-

---

[1] Ob. Lebon, „Das Staatsrecht der franz. Republik" u Marquardsena, IV. 1. str. 160 sq.

[2] Art. 111 i 115.

[3] Ob. Vauthier, „Das Staatsrecht des Kön. Belgien" u Marquardsena IV. 5 str. 99.

[4] O prawie budżetowem Ameryki Półn. ob. Leroy-Beaulieu II., str 49. sq.

[5] Podobnie już pierwsza konstytucya z r. 1848. Por. Starzyński, str. 25.

[6] §. 11. c) ustawy zas. z 21. z grudnią 1867 Nr. 141 Dzpp.

[7] §. 1. c) ustawy zas z 21. grudnia 1867 Nr. 146. Dzpp.

moistnymi wydziałami, delegowanymi przez konstytucyjne reprezentacye obu państw i uposażonymi w szczegółowo oznaczone prawa[1]. W sprawach krajowych przysługuje sejmom zarząd i używanie funduszów krajowych, tudzież prawo obradowania i uchwalania względem zebrania potrzebnych środków, o ile nie wystarczają przychody z majątku krajowego[2].

Przysługujące parlamentom prawo corocznego przyzwalania wydatków i przychodów skarbowych bywa w literaturze politycznej i skarbowej rozmaicie oceniane i tłómaczone. Niektórzy uważają za prostą niedorzeczność coroczne obradowanie i uchwalanie co do takich wydatków i przychodów skarbowych, które opierają się na obowiązujących ustawach, umowach i innych zobowiązaniach państwa, których zatem nie może parlament rozsądnie odmówić przy uchwalaniu budżetu[3]. W rzeczywistości dyskusya budżetowa jest często jałową, ponieważ toczy się na tle wielu pozycyj budżetowych, jakich żaden rząd zmienić i uchylić prawnie nie może, zabiera parlamentowi wiele czasu i powoduje zwłokę w załatwianiu innych spraw ustawodawczych. Wszelako możnaby ztąd wysnuć może argument przeciw całemu systemowi reprezentacyjnemu w dzisiejszej formie, przeciw regulaminowi obrad parlamentarnych, ale nie można wyłącznie ze stanowiska skarbowego oceniać i obniżać znaczenia owych dyskusyj i uchwał parlamentu. Prawo budżetowe jest rdzennem politycznem prawem reprezentacyi narodu i może być ograniczonem jedynie w razie całkowitej reformy systemu reprezentacyjnego lub stworzenia innych konstytucyjnych rękojmij politycznych praw narodowych.

Budżet, uchwalony przez parlament i sankcyonowany przez głowę państwa, winien być ogłoszony w formie ustawy i ma zazwyczaj nazwę ustawy skarbowej[4]. W literaturze politycznej niemieckiej owa nazwa i forma ustawy skarbowej dały

[1] Ob. Starzyński, „Delegationen", w „Oest. Staatswörterbuch", Wien 1894 I., str. 275—6.

[2] Por. §§. 21. i 22. ord gal. z 26 lutego 1861 Nr. 20 Dzpkr.

[3] Biliński widzi niesłusznie w podobnych dyskusyach i uchwałach „istną komedyą" i radzi rozdzielić budżet na stały i zmienny (str. 399 sq.)

[4] Jednakowoż nie zawsze. W Austryi uchwalają delegacye wspólne budżet wspólny, który nie ma formy ustawy i nie jest ogłaszany w dzienniku praw państwa, tylko w Wiener Zeitung. Tak samo uchwały budżetowe

powód do ożywionej dyskusyi na temat, czy budżet jest, lub nie jest ustawą. Za przewodem Frickera[1] uważają niema wszyscy statyści niemieccy budżet za akt administracyjny, zatwierdzony przez władzę ustawodawczą, albowiem wedle ich zdania budżet, o ile opiera się na obowiązujących ustawach, orzeka tylko o fakcie, że ustawy obowiązują i mają być wypełnione, o ile polega na obliczeniach preliminarza, zawiera także tylko fakty, których sprawdzenie należy do przyszłości, o ile nakoniec zawiera plan dla przyszłej czynności administracyi państwowej, jest wprawdzie obowiązującym, ale nie zawsze wykonalnym i nie jest normą w znaczeniu ustawy[2]. Ze względu na pruskie prawo budżetowe stara się wykazać Rönne i jego następcy, że ustawa budżetowa jest aktem pełnomocnictwa[3] dla naczelnej administracyi, albowiem wedle pruskiej konstytucyi jest rząd obowiązany postarać się o pełnomocnictwo parlamentu do rozporządzania środkami skarbowymi. Niektórzy przyjmują zapatrywanie panujące z tem ograniczeniem, że budżet jest pełnomocnictwem dla rządu tylko o tyle, o ile ono nie opiera się już na innych ustawach, zaś Arndt radzi odróżnić stosunek rządu do parlamentu od stosunku do wierzycieli państwa, których praw owo pełnomocnictwo nie może naruszać[4]. Laband widzi w ustawie skarbowej tylko formalną ustawę, materyalnie zaś tylko program administracyi państwowej[5], a nie normę obowiązującą. Nakoniec Rümelin[6] mniema, że budżet nie jest wprawdzie ustawą, ale jest rozporządzeniem, w znaczeniu normy ogólnej dla wykonania ustaw przez egzekutywę.

---

sejmów nie mają nazwy i nie są ogłaszane w dzienniku ustaw krajowych (tylko uchwały co do podatków, o ile wymagają sankcyi monarchy).

[1] Ob. tegoż „Die Natur der Steuerbewilligung und des Finanzgesetzes“ w Tüb. Zeitsch 1861. str. 643.

[2] Przegląd niektórych opinij przytacza Seidler, str. 211 sq. i Rümelin, „Der Etat in seiner öffentlich-rechtlichen Bedeutung“ w Tüb. Zeitschrift 1889 str. 301 sq.

[3] „Ermächtigungs-Gesetz“ (Rönne, „Das Staatsrecht der preussischen Monarchie“ Leipzig, 1869, I., str. 410 sq).

[4] Arndt, „Das preussische und das Reichs-Budgetrecht“, w „Archiv für öffentl. Recht“ 1888 III., str. 534 sq.

[5] Także w dziele „Das Staatsrecht des deutschen Reiches“, u Marquardsena II., 1. str. 208. Podobnie Schultze, „Das Staatsrecht des Königr. Preussen“, tamże II. 2. str. 103.

[6] J. w. str. 315.

Bliższy rozbiór i krytyczna ocena zapatrywań powyższych należą do nauki prawa politycznego. Zaznaczyć tu atoli winniśmy, że żadne z tych zapatrywań nie może mieć znaczenia ogólnego, ponieważ pojęcie i znaczenie ustawy skarbowej wypływają z pozytywnego ustawodawstwa każdego państwa z osobna i mogą być dla każdego z nich odmiennemi. Jeżeli mianowicie konstytucya pewnego państwa, jak Francyi lub Belgii, stanowi ponad wszelką wątpliwość, że bez budżetu nie wolno rządzić, nie wolno wybierać podatków i niemi szafować, wówczas ustawa budżetowa jest nie tylko ustawą formalną, ale ustawą istotną, obowiązującą normą, powołującą do nowego życia wszelkie istniejące ustawy podatkowe. Z tego powodu owa kwestya teoretyczna dla Francyi[1] i Belgii[2] nie istnieje, jest już w pozytywnem ustawodawstwie przesądzoną[3]. Ale i w innych państwach, w których takiego rygoru konstytucyjnego na wypadek odmownej uchwały parlamentu nie ma, jest zazwyczaj ustawa skarbowa, jako całość, nie tylko ustawą formalną, nie tylko programem administracyi państwowej i pełnomocnictwem dla rządu, ale zarazem istotną, materyalną ustawą, powszechnie obowiązującą normą. Ustawy budżetowe bowiem nie ograniczają się na prostem zatwierdzeniu lub zmianie cyfrowych preliminarzy budżetowych, lecz zwykle zawierają też obowiązujące przepisy wstępne, częścią wyjaśniające zakres pełnomocnictwa rządu i cyfry preliminarza, częścią zaś postanowienia nowe, prawne normy, które nie są tylko powtórzeniem lub interpretacyą istniejących ustaw[4]. Taką normą jest oznaczenie na dany rok stopy

---

[1] Por. Boiteau, str. 678 sq.

[2] Por. Vauthier, str. 99.

[3] Podobnie w Wirtembergii. Ob. Gaupp, „Das Staatsrecht des Königr. Württemberg“ u Marquardsena, III., str. 119. Na odwrót znowu może konstytucya budżetowi odjąć z góry charakter ustawy, jeżeli sejm przyzwala podatki, ale nie ma prawa zatwierdzenia budżetu. Tak jest w Bawaryi. (Obacz Seydel, „das Staatsrecht des Königreichs Bayern“ u Marquardsena III. str. 210).

[4] Niekiedy stara się izba niższa niejako przemycić w ustawie budżetowej pewne postanowienia, nie mające ścisłego związku z budżetem. Takie budżety „opakowane“ (tacked bill) są w Anglii zabronione, ponieważ uwłaczają prawu izby lordów udziału w ustawodawstwie, zwłaszcza, że wyrobiła się tam praktyka, iż izba lordów przyjmuje bez zmiany budżet, uchwalony w izbie niższej.

podatkowej przy podatkach dochodowych, jeżeli stopa nie jest w ustawie podatkowej oznaczoną, lecz wyraźnie przekazaną corocznej ustawie budżetowej. Z tego samego powodu uważamy także ustawę budżetową austryacką, jako całość, za istotną, nie tylko formalną ustawę, albowiem nie tylko zawiera uchwalony preliminarz, jako swą część składową, i określa zakres pełnomocnictwa rządu, ale zarazem zezwala na zwiększenie ogólnego długu państwa przez emisyę nowych obligacyj w oznaczonej wysokości, na sprzedaż nieruchomego majątku państwowego i obciążenie go służebnościami do pewnej wysokości. Postanowienia te są prawnemi normami, albowiem dotyczą praw, obowiązków i interesów wszystkich obywateli i nie są prostą konsekwencyą lub wykonaniem obowiązujących ustaw. W razie odmownej uchwały parlamentu mógłby wprawdzie rząd austryacki nadal rządzić jako pełnomocnik bez zlecenia, miałby nawet obowiązek uczynić to aż do objęcia rządów przez inne ministerstwo, z tytułu dawnego pełnomocnictwa, z woli monarchy i prostej konieczności politycznej: mógłby więc pod własną odpowiedzialnością wybierać podatki i inne przychody, oparte na ustawach obowiązujących, mógłby też niemi szafować na niezbędne potrzeby państwa. Atoli nie mógłby zaciągać stałych długów przez emisyę nowych obligacyj, ani sprzedawać lub obciążać nieruchomości państwowych [1].

II. WYKONANIE BUDŻETU.

1. ZARZĄD SKARBOWY.

Wykonanie budżetu spoczywa w rękach rządu, tak samo jak przygotowanie preliminarzy budżetowych, projektów podat-

[1] Nie mozna więc zgodzić się bez zastrzeżeń na zdanie Ulbricha, iż budżet austryacki jest tylko aktem administracyjnym i ma charakter uznania parlamentu, iż wydatki preliminowane są potrzebne („Oest. Staatsrecht" u Marquardsena IV. 1 str. 149). W razie nagłej konieczności może wprawdzie ces. rozporządzenie pod odpowiedzialnością całego ministerstwa zastąpić prowizorycznie ustawę, ale i ono nie może stałe obciążyć skarbu ani pozbywać nieruchomości (§ 14 ust. z 21 grudnia 1867 Nr. 141 Dzpp.).

kowych, w ogóle czuwanie nad całym stanem i rozwojem publicznej skarbowości. W państwach monarchicznych naczelna władza rządowa przysłuża monarsze, który ją wykonuje przez swoich ministrów. Władzę skarbową wykonuje tedy minister skarbu i jest odpowiedzialnym w obec monarchy i reprezentacyi narodu za wykonanie budżetu w duchu obowiązujących ustaw i ogólnych zasad zarządu skarbowego. Ministrowi skarbu podlegają urzędnicy ministerstwa skarbu oraz władze i urzędy podwładne. On jest kierownikiem kasowości i rachunkowości skarbowej, czuwa nad wymiarem i wybraniem przychodów publicznych oddanych mu w zarząd, on też jest szafarzem dochodów częścią bezpośrednio w zakresie swego ministerstwa, częścią pośrednio, „otwierając kredyt“ w granicach budżetu innym ministrom, oraz urzędom sobie podwładnym. Na mocy takiego otwarcia kredytu w kasie państwowej mogą inni ministrowie swoim kredytem samodzielnie rozporządzać, nie mogą jednak kredytu przekroczyć bez zezwolenia ministra skarbu. W ten sposób jest cała kasowość formalnie scentralizowaną w rękach ministra skarbu[1], chociaż faktycznie dla osobnych działów administracyi publicznej i dla odrębnych funduszów istnieć mogą osobne kasy główne i podrzędne[2].

Za przykładem Anglii można uprościć kasowość państwową zarówno w interesie skarbu, jak społeczeństwa, przez połączenie jej z bankami, mianowicie z centralnymi bankami biletowymi. Banki bowiem dzięki swej ruchliwości, systemowi papierów bankowych (banknotów, czeków, weksli, przekazów) i żyrowemu, mogą łatwiej i taniej wypełniać czynności płatnicze, niż biurokratycznie urządzone kasy państwowe, i mogą używać zapasów kasowych na cele kredytu wytwórczego. W W. Brytanii wpływają do kas banku Anglii nadwyżki dochodów państwowych i bank uskutecznia wszelkie wypłaty na mocy legitymowanych przekazów. Dzięki rozgałęzionemu w Anglii systemowi żyrowemu i czekowemu, może bank wiele wypłat dokonać bez gotówki za pomocą kompensaty wzajemnych pretensyi lub przez przepisanie odpowiedniej sumy w swoich księgach na rachunek klientów.

---

[1] Zasada t. zw. jedności kasowej. Ob. Heckel, str. 202 sq.

[2] O „systemach kasowych“, ob. Heckel, str. 205 sq.

Także bank państwa w Niemczech niemniej bank austryacko-węgierski jest obowiązany na rachunek administracyi państwowej bezpłatnie przyjmować pieniądze i czynić wypłaty do wysokości depozytu państwowego.

2. PRZEKROCZENIE BUDŻETU.

Władzy wykonawczej nie wolno przekraczać granic dozwolonych wydatków na oznaczone cele. W szczególności zabronione są t. zw. „przenoszenia“ kredytów (virements) z etatu jednego ministerstwa do drugiego, a w obrębie tego samego etatu z jednego rozdziału, tytułu lub paragrafu do drugiego, o ile w samej ustawie skarbowej nie były przewidziane. Zakaz takich przenoszeń stawia tamę dowolności i rozmyślnemu obejściu woli parlamentu przez ministrów. Przyzwolone w budżecie wydatki muszą być uskutecznione w oznaczonym w ustawie skarbowej terminie, w przeciwnym razie bowiem przechodzą na rachunek roku następnego. Jeżeli przyzwolone sumy okażą się wbrew przewidywaniu niedostatecznemi, lub jeśli pojawią się po uchwaleniu budżetu nowe potrzeby, musi rząd postarać się o tak zw. k r e d y t d o d a t k o w y w parlamencie, a w razie niezwłocznej potrzeby lub w czasie feryj parlamentarnych może na własną rękę i pod własną odpowiedzialnością budżet p r z e k r o c z y ć.

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

cznie, o ile rzeczywisty stan wydatków i przychodów odpowiada życzeniom i przewidywaniom budżetu[1].

3. KONTROLA RACHUNKÓW SKARBOWYCH.

Rękojmią rzetelności i legalności w administracyi skarbowej jest odpowiedzialność organów i władz skarbowych w obec swych władz przełożonych, zaś naczelnych organów rządowych w obec parlamentu. Wyrazem tej odpowiedzialności jest obowiązek zdawania rachunków z poczynionych wydatków i pobranych przychodów, oraz odpowiednia organizacya kontroli rachunków skarbowych. Kontrola rachunków jest w ogólności dwojaka: rachunkową i administracyjną. Kontrola rachunkowa ma na celu zbadanie, czy zestawienia cyfrowe i obliczenia rachunkowe nie mają błędów w szczegółach i wynikach, tudzież czy są wierne, t. j. czy odpowiadają przytoczonym faktom i dowodom. Kontrola administracyjna zaś bada, czy cała administracya zgodną jest z przepisami i duchem ustaw i rozporządzeń, czy mianowicie czyniono rzeczywiście takie wydatki i w takim zakresie, jak należało, czy przychody wybierano w ilości, czasie i sposobie przepisanym, czy zarząd i szafunek przychodów był sprężystym, gospodarnym, czy majątek utrzymywano w dobrym stanie i t. p. Taką podwójną kontrolę wykonywać muszą w toku instancyi same władze administracyjne nad podrzędnemi władzami i organami swemi[2]. Jednakowoż na tej kontroli wewnętrznej, częścią prewencyjnej, prowadzonej za pomocą inspekcyj i rewizyj już w czasie pełnienia czynności administracyjnych, częścią zaś późniejszej na podstawie zestawionych rachunków, nie można poprzestać w państwach konstytucyjnych. Prawo budżetowe parlamentu bowiem może mieć tylko w takim razie wartość praktyczną, jeśli par

---

[1] Ob. o całej tej kwestyi Leroy-Beaulieu, II., str. 90 sq. Stein I., str. 371 sq.; Biliński, str. 404 sq.

[2] Szczególnie czynną jest ta kontrola we Francyi, gdzie istnieje osobna generalna inspekcya skarbowa (inspection générale des finances), wysyłająca corocznie inspektorów, którzy objeżdżają państwo i rewidują w departamentach sprawy skarbowe; ob. Heckel, str. 296.

lamentowi przysłuża zarazem ścisła kontrola nad wykonaniem ustaw skarbowych.

Kontrola parlamentu[1] nad wykonaniem budżetu i rachunkami skarbowymi, zwana konstytucyjną, nie różni się istotnie od kontroli zwykłej rachunkowej i administracyjnej, albowiem powinna obejmować jedną i drugą. Do wykonywania takiej kontroli muszą być powołane zawodowe organa lub trybunały rachunkowe, niezależne od rządu, które badają rachunki skarbowe pod względem rachunkowym i administracyjnym, i dopiero po zbadaniu i zatwierdzeniu rachunków przez trybunał zajmuje się niemi parlament, bada je, ocenia krytycznie i udziela rządowi absolutoryum lub też pociąga go do odpowiedzialności[2]. Kontrola parlamentu nad rachunkami skarbowymi jest ważną i doniosłą atrybucyą skarbową i polityczną parlamentu: niestety praktyka parlamentarna poucza, że parlamenty zbyt mało zwracają uwagi na przedłożone sobie „zamknięcia rachunkowe", ów rzeczywisty obraz gospodarstwa skarbowego, albowiem zużywają swą uwagę i siły na jałowe często i rozwlekłe dyskusye budżetowe.

Kontrola konstytucyjna nad zarządem skarbowym może się odnosić nie tylko do gotowych rachunków, ale może być wykonywaną prewencyjnie już w czasie pełnienia administracyi. Taka kontrola prewencyjna istnieje w Anglii, Belgii i we Włoszech. W Anglii główna kontrola skarbowa spoczywa w ręku „generalnego kontrolora"[3], który w ciągu roku kontroluje rachunkowość dochodów i prawność wydatków skarbowych, wszelkie wpłaty i wypłaty, uskuteczniane przez bank Anglii na rachunek skarbu. Tylko za jego kontrasygnacyą wolno bankowi angielskiemu, jako kasie państwowej, przyj-

---

[1] Ob. Wagner w „Handbuch" Schönberga III., str. 547 sq. i „Finanzwissenschaft" I., str. 301.; Stein, I., str. 425 sq.; Roscher, str. 715 sq.; Vocke, „Rechnungskontrolle und Rechnungshof", w „Handw. der Staatsw.", V., str. 354—63; Czoernig, „Darstellung der Einrichtungen über Budget, Staatsrechnung und Controle", Wien 1866.

[2] Cywilnej, kryminalnej, lub przed trybunał stanu, wedle rodzajów przewinienia.

[3] Comptroller and auditor general. Jest on mianowany dożywotnie i niezależny od rządu. (Ob. bliżej Gneist, „Englisches Verwaltungsrecht" Berlin 1867 II. str. 846 sq.)

mować wpłaty i czynić wypłaty. W razie różnicy zdań winien wprawdzie kontrolor dać kontrasygnacyę, ale o tem ma być parlament zawiadomionym. W Belgii i we Włoszech[1] muszą być wszelkie przekazy pieniężne najwyższych władz administracyjnych przedłożone trybunałowi rachunkowemu, który bada czy one odpowiadają budżetowi i ustawom, i zaopatruje je swoją wizą. W razie różnicy zdań zajmuje się daną sprawą rada ministeryalna, a jeśli spór nie zostanie załatwionym, udziela trybunał swej wizy z zastrzeżeniem, a sprawa idzie do parlamentu, który spór rozstrzyga.

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

Zwyczajnie ogranicza się kontrola konstytucyjna na badaniu i zatwierdzaniu gotowych rachunków i zamknięć rachunkowych. Trybunały rachunkowe powinny być zupełnie niezależne od rządu, a mogą być zorganizowane bądź jako centralne organa administracyjne[2], bądź też, na wzór Francyi, jako formalny trybunał sądowy (cour des comptes), załatwiający rachunki w drodze postępowania sądowego w formie wyroku, który stanowi podstawę dla obrad i uchwał parlamentu. Postępowanie sądowe daje niewątpliwie większą rękojmię dokładnego badania rachunków, niż administracyjne; dlatego trybunał rachunkowy francuski zasługuje zasadniczo na pierwszeństwo przed izbami administracyjnemi[3]. Wszelako także kontrola parlamentu nie powinna być przez trybunał sądowy wykluczoną ani ograniczoną, ponieważ tylko jawna kontrola wnieść może do administracyi ducha ini-

---

[1] Por. Vocke, str. 359.

[2] W Austryi istnieje niezależna od rządu izba obrachunkowa, ustanowiona ces. rozp. z 21. listopada 1866, nadto osobna izba dla spraw wspólnych monarchii.

[3] Por. Stein I., str. 447—50; Kaufmann, „Die Finanzen Frankreichs", str. 106 sq. Biliński str. 418 sq. (tamże o trybunale skarbowym w Polsce).

cyatywy i uchylić dzięki swej jawności nadużycia i wybiegi praktyki administracyjnej[1].

---

[1] Ob. o t. zw. „mandats fictifs“ i „comptabilités occultes“, praktykowanych we Francyi, Leroy-Beaulieu, II., str. 148; por. też Boiteau str. 700 sq.

Bibliografię o budżecie zestawił Lippert w dziele Heckla o budżecie str. 305—6 i 324—354. Ob. nadto Stourm, „Cours de finances. Le budget.“ 4 ed. Paris 1900; Besson, „La controle des budgets en France et a l'étranger“ Paris 1899; Willgren, „Das Staatsbudget, dessen Aufbau und Verhältniss zur Staatsrechnung“ 1899; Schanz, Art. Budget w Handwort. der Staatsw. 2 wyd. II., str. 1138—1164, i wyd. 3, I. Boucard et Jéze, „Elements de la science des finances“ 2 wyd. 1901. str., 11—295; Milewski Józef, „Budzet i kredyt publiczny“ Kraków 1898. Redlich, „Recht und Technik des englischen Parlamentarismus“ Leipzig 1905; O. Schwarz, „Formelle Finanzverwaltung in Preussen und im Reich“ Berlin 1907; Varin, „La preparation du budget en France et en Angleterre“ Paris 1904, G. Leneveu, „Histoire de la spécialité budgetaire en France“ Paris 1906; H. Matton, „Précis de droit budgétaire belge“ Bruxelles 1908; Agger, „The Budget in the American commonwealth“ 1907.

DZIAŁ DRUGI.

POTRZEBY SKARBOWE.

I. POTRZEBY A WYDATKI SKARBOWE.

Państwo i inne ciała publiczne potrzebują dla objawienia swej woli i wypełnienia swoich zadań najpierw organów, czyli ludzi, poświęcających im swoje siły osobiste i usługi, powtóre dóbr publicznych, zakładów, budynków i innych wytworów dla użytku ogólnego lub organów publicznych, nakoniec pieniędzy dla zapewnienia sobie organów i dóbr publicznych, tudzież dla wypłat z rozmaitych tytułów obowiązkowych. W systemie gospodarstwa naturalnego może państwo zaspokajać potrzeby publiczne w naturze z produktów własnego majątku oraz usługami osobistemi i rzeczowemi ludności. Stan taki wiąże się historycznie i ekonomicznie z niskim stanem rozwoju gospodarstwa społecznego w okresie średniowiecznego państwa patryarchalnego, a w części też państwa patrymonialnego. Z powstaniem miast i rozwojem podziału pracy w społeczeństwie i w administracyi publicznej, przeobraził się system zamienny naturalny w obrotowy system pieniężny, a utrzymał się tylko wyjątkowo w skarbowości drobnych gmin wiejskich niektórych krajów wschodniej Europy, których administracya publiczna nie zerwała jeszcze zupełnie z tradycyą średniowieczną[1].

[1] Członkowie gminy mogą spełniać kolejno i bezpłatnie policyę ogniową, drogową i polną, dają podwody, świadczą „szarwarki"; wójt i urzędnicy gminni mogą pobierać wynagrodzenie w naturze, w darmej robociźnie i t. p.

Wprawdzie także państwo dzisiejsze potrzebuje dla swoich celów własnych dóbr i kapitałów użytkowych, niemniej korzysta z darmych usług obywateli, częścią przymusowych (służba wojskowa, udział w sądach przysięgłych, w komisyach podatkowych), częścią dobrowolnych (rozmaite urzędy „honorowe"), ale przedewszystkiem potrzebuje wielu sił zawodowo wykształconych, poświęcających się stale usługom publicznym i musi je wynagradzać pieniądzmi; potrzebuje środków żywności dla wojska, mnóstwa wytworów dla zakładów i organow publicznych, które najdogodniej i najtaniej nabyć może na targach krajowych i zagranicznych; potrzebuje nakoniec pieniędzy na udzielanie subwencyj, na wypłatę odsetek od długów i na inne wypłaty pieniężne. Z tego powodu w dzisiejszem gospodarstwie skarbowem wyrazem potrzeb skarbowych są w pierwszym rzędzie i głównie pieniężne w y d a t k i s k a r b o w e.

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

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

2) Powtóre mogą być niekiedy odwrotnie niektóre wydatki skarbowe w ogóle wyższe od rzeczywistych potrzeb. Historya skarbowości dostarcza wiele dowodów marnotrawstwa panujących, szafowania groszem publicznym na cele zbytkowe, nawet niemoralne, niezgodne z istotą i posłannictwem gospodarstwa skarbowego. Ale i w dzisiejszych państwach demokra-

tycznych można nieraz wykazać pewne wydatki zbędne lub zbytkowe, nie będące wcale wyrazem istotnej potrzeby skarbowej, a nawet jaskrawo odbijające od przesadnej oszczędności w innych kierunkach.

3) Nakoniec potrzeby skarbowe dzisiejsze nie znajdują pełnego wyrazu w corocznych wydatkach pieniężnych. Albowiem w systemie gospodarstwa pieniężnego pozostają zawsze, częścią z natury rzeczy, częścią z innych przyczyn, pewne żywioły gospodarstwa naturalnego, nie obce też skarbowości dzisiejszej. W szczególności służą potrzebom skarbowym także:

a) posiadłości i zakłady, niezbędne do wypełniania niemateryalnych zadań państwowych, n. p. arsenały, fortece, muzea, biblioteki, dalej dobra publiczne, oddane ogółowi do użytku, jak drogi, kanały, place, parki, niemniej kapitały użytkowe państwa i samorządu, n. p. gmachy publiczne, służące na pomieszczenie urzędów i zakładów, zabudowania, oddane na mieszkanie wojska, urzędników i służby publicznej, dobra stanowiące uzupełnienie listy cywilnej panującego i t. p. Wszystkie te posiadłości tworzą obok majątku dającego przychody skarbowi stały majątek skarbowy, wymagający wprawdzie kosztów dla swego utrzymania, ale zaoszczędzający skarbowi o wiele większych wydatków na cele, jakim z przeznaczenia swego służy[1];

b) usługi osobiste dla dopełnienia powszechnego na stałym lądzie Europy obowiązku wojskowego, honorowy współudział obywateli w administracyi politycznej i skarbowej[2], i w sądownictwie (sądy przysięgłych). W Anglii, gdzie wojsko składa się z ochotników w całej pełni wynagradzanych, przedstawiają wydatki na wojsko ekwiwalent wartości usług wojskowych; na stałym lądzie Europy zaś, gdzie wszystkie zawody obowiązane są pełnić czynną służbę wojskową z uszczerbkiem dla swego zarobku i w części własnym kosztem[3], wyrażają owe wydatki tylko część rzeczywistej potrzeby skarbowej;

---

[1] Ob. wyżej. str. 170.

[2] N. p. w obywatelskich komisyach podatkowych.

[3] Dodatki własne i rodziców na utrzymanie w czasie służby wojskowej. koszta jednorocznych „ochotników“, i t. p.

c) usługi r z e c z o w e obywateli na cele publiczne państwa i samorządu, mianowicie kwaterunkowe, podwody, prestacye i t. p. W razie zniesienia podobnych świadczeń w naturze podnosi się suma wydatków, n. p. po zniesieniu prestacyj szkolnych, drogowych, wzrosły budżety funduszów drogowych i szkolnych.

II. WYDATKI SKARBOWE A DOCHÓD SPOŁECZNY.

Trwałem źródłem dochodów publicznych jest dochód społeczny. Wydatki skarbowe zatem płyną z tego źródła i nie mogą go wyczerpywać ani nadwerężać. W jakim stosunku wydatki skarbowe zostawać powinny do dochodu społecznego, jaką część dochodu społecznego wchłonąć może w siebie skarbowość publiczna, oznaczyć tego z góry niepodobna, albowiem zależy to zarówno od wysokości dochodu społecznego i rozdziału tego dochodu na warstwy społeczne, jak od rozwoju działalności państwa i ciał samorządnych, uzupełniającej i wyręczającej społeczeństwo w samodzielnem gospodarstwie.

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

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

Wysokość dochodu społecznego w poszczególnych państwach i krajach nie da się dokładnie obliczyć z powodu wielkiej komplikacyi dzisiejszego mechanizmu gospodarstwa społecznego, W przybliżeniu tylko można wysokość tę oszacować bądź na podstawie statystyki dochodów indywidualnych, zwłaszcza w tych państwach, które mają podatek dochodowy, bądź na podstawie

oszacowania wartości corocznych wyników poszczególnych gałęzi produkcyi. Na podstawie takich przybliżonych oszacowań przyjąć można w r. 1910 dochód społeczny Niemiec w sumie 30 miliardów marek[1], w Anglii conajmniej także 30 miliardów, Francyi w sumie 20 miliardów[2], Austryi 10 miliardów[3] marek. Na głowę ludności wynosiłby ten dochód przeciętnie w Niemczech (65 milionów ludności) 461 marek, w Anglii (46 milionów ludności) 651 marek[4], we Francyi (40 milionów ludności) 500 marek, w Austryi (29 milionów ludności) 344 marek.

Gdyby więc na tym szacunku można było polegać, należałoby zeń wysnuć wniosek, że wydatki skarbowe, o ile płyną z ciężarów publicznych, nie mogą w tych państwach bezwzględnie dosięgać sum dochodu społecznego, a tylko część tego dochodu wynosić mogą. W Niemczech wynosiły w r. 1909 wydatki rzeszy i państw związkowych niespełna 10 miliardów marek, a razem z wydatkami gmin około 13 miliardów marek. Z tych cyfr możnaby wnosić, że prawie połowa dochodu społecznego w Niemczech wpływa na rzecz skarbowości publicznej. Tak jednak nie jest, gdyż w cyfrach budżetowych mieści się także suma wydatków zarobkowych na dobra i przedsiębiorstwa, pokryta przychodami zarobkowymi. W Niemczech i w państwach związkowych wynoszą przychody zarobkowe (brutto) około $4^1/_2$ miliarda marek, ciężary publiczne zatem są znacznie niższe, niż wydatki budżetowe.

---

[1] W Prusiech wynosił w r. 1909 dochód podległy podatkowi dochodowemu 14.030 milionów marek, dochód zaś samych osób fizycznych (nad 900 marek) 13.219 milionów marek. Gdy podatkowi podlegało wraz z rodzinami tylko 39% ludności, przyjąć należy jako dochód całej ludności w Prusiech conajmniej 20 miliardów marek, a w całych Niemczech (w stosunku do ludności) 30 miliardów marek.

[2] B. minister Caillaux szacuje dochód Francyi tylko na $22^1/_2$ miliarda franków, P. Leroy-Beaulieu na 27 miliardów franków.

[3] Dochody w Austryi podległe podatkowi dochodowemu (ponad 1.200 koron) wynoszą w r. 1909 ogółem 4 miliardy koron. Blisko 90% ludności jednak żyje z dochodów niższych, które razem wynoszą około 8 miliardów koron.

[4] W r. 1902/3 wynosił wedle oficyalnej statystyki podatku dochodowego W. Brytanii (income tax) oszacowany dochód surowy (gross assesment) 879,638.000 f. st., na głowę ludności zaś 419 sh. (w Anglii 461 m., Szkocyi 371 m. w Irlandyi 154 m.).

Wydatki publiczne na głowę ludności szacują w Niemczech przeciętnie wraz z wydatkami publicznemi gmin na kwotę 80 marek, we Francyi na 85 m., w Anglii na 100 marek[1], a zatem wydatki te przedstawiałyby w tych trzech najzamożniejszych państwach Europy pomimo rozwiniętej skarbowości zaledwie jedną szóstą część dochodu społecznego.

W państwach tych nie tylko wytwórczość własnego społeczeństwa jest wysoko rozwiniętą i rozgałęzioną, ale i dochody, płynące z kapitałów zagranicą wzmacniają ich siłę ekonomiczną i podatkową.

Samych papierów wartościowych obcych krajów znajduje się w tych trzech państwach conajmiej na 100 miliardów marek, które ułatwiają oszczędność i dalszą kapitalizacyę, a zarazem zasilają skutecznie dochód społeczny.

W krajach mniej zamożnych bywa stosunek między dochodem społecznym a wydatkami i ciężarami publicznymi mniej korzystnym. Ogólnym regulatorem tego stosunku może być tylko interes publiczny i uszanowanie zasad skarbowych i podatkowych, zgodnych z ideami przewodniemi nowożytnego państwa.

III. WZROST WYDATKÓW SKARBOWYCH.

W państwie nowożytnem wydatki skarbowe wzrastają w niezwykle szybkim postępie, nie mającym przykładu w dziejach dawniejszych. Wydatki państwowe w Europie przed wybuchem rewolucyi francuskiej szacuje Kolb na dwa miliardy marek[2]; w sto lat później przewyższyły one 12 miliardów marek, w r. 1910 zaś dosięgają sumy 32 miliardów marek[3], do której należałoby doliczyć wydatki gmin i innych ciał autonomicznych

---

[1] Por. polemikę między Ballodem a Plengem w Conrada „Jahrbücher“ 1909 I. str. 237 i 248.

[2] Por. wyżej na str. 80 i 18 cyfry wzrostu wydatków do 18 wieku.

[3] Wedle budżetów na r. 1910 i 1909 wynoszą w milionach marek wydatki rzeszy niemieckiej i państw związkowych 9.332, Rosyi 5.605, Francyi 3.358, Anglii 3.326, Austryi 2.347 (budżet austryacki uchwalony na r. 1910 wykazuje wydatki w sumie 2.780,832.657 koron), Węgier 1.373, Włoch 1855, Hiszpanii 845, Turcyi 536, Belgii 501, Rumunii 373, Holandyi 349, Szwecyi 288, Portugalii 268, Norwegii 149, Szwajcaryi 125, Bułgaryi 124, Danii 113, Grecyi 108, Serbii 93, Czarnogóry, Krety, Monaco, St. Marino, Luxemburg, Liechtenstein, razem 12.

w sumie około 10 miliardów marek[1]. W wieku dwudziestym więc jesteśmy świadkami jeszcze szybszego wzrostu wydatków skarbowych i działalności państwowej, niż u schyłku wieku 18 i w ciągu 19. stulecia.

Cyfry powyższe dowodzą olbrzymiego postępu w rozwoju skarbowości publicznej. Rzeczywiste wydatki i rzeczywiste przychody skarbowe wzrosły także w szybkim postępie, lubo nie w takim samym stopniu, jak cyfry budżetowe, i z tego powodu owe cyfry należałoby w każdem państwie zredukować do odpowiedniej kwoty, jeśliby miały służyć za podstawę do wniosków naukowych i praktycznych. W szczególności uwzględnić należy, że wzrost cyfr budżetowych jest w niektórych państwach w znacznej części tylko f o r m a l n y m, z następujących przyczyn:

a) Ze względów rzeczowych i politycznych wprowadziły państwa europejskie w ciągu XIX. wieku system b u d ż e t o w a n i a b r u t t o, wykazujący w przychodach i wydatkach budżetowych przychody surowe z majątku, zakładów i przedsiębiorstw państwowych, tudzież z opłat i podatków, oraz wydatki, łożone na administracyę majątku i przedsiębiorstw, koszta pobierania podatków i t. d. Dawniej nie wykazywano wielu kosztów skarbowych już z powodu systemu decentralizacyi politycznej, samoistności odrębnych funduszów i wydzierżawiania majątków i wielu dochodów publicznych. W ostatnich dziesiątkach lat, mianowicie po wojnie francusko-pruskiej, objawiła się w państwach środkowej i wschodniej Europy silna tendencya zakupywania i budowania własnych k o l e i ż e l a-

[1] W Anglii wynosiły w r. 1906—7 wydatki administracyi lokalnej 3.300 mil. marek. Wedle G. G o s c h e n a „Reports and speeches on local taxation“ London 1872 str. 8 wynosiły wydatki samorządne (local expenses) w r. 1869 w Anglii 30,240.000 l., w Szkocyi 3,000.000 l., w Irlandyi 3,050.000 l., razem 36,290.000 l. czyli 726 mil. marek. W. H. S m i t h zestawia w Dict. of. polit. econ Palgrava (art. „Local finance“ II. str. 622—4) wydatki lokalne w Anglii (z wyjątkiem wydatków na długi) w r. 1892 w sumie 56,170.115, w Szkocyi 8,119.831, w Irlandyi 4,291.037 l., razem więc 68,580.983 l. Wedle zestawień stat. prof. J u r a s c h k a wynosiły wydatki samorządne W. Brytanii w r. 1892/3 1667 milionów marek, w r. 1897/8 zaś 2107.5 milionów m., wzrosły więc w pięciu latach o 440.5 milionów marek czyli o 26·4%, t. j. rocznie o zwyż 5%; od r. 1868 do 1897/8 wzrosły wydatki lokalne o 1381·5 mil. marek, t. j. o 190% czyli rocznie o 6·3%.

z n y c h, których administracya i ruch wymagają znacznych kosztów, umieszczonych także wśród wydatków skarbowych. Jeżeli więc państwo ma w swoim zarządzie rozległą sieć kolei żelaznych, własnych lub prywatnych (n. p. Prusy i inne państwa niemieckie, Rosya, Austrya, Węgry), albo też znaczne dobra państwowe (n. p. Prusy, Rosya), wówczas przychody i wydatki surowe wzrastają o całą wysokość kosztów zarządu dóbr i zakładów komunikacyjnych. Także zakłady pocztowe i telegraficzne rozwinęły się w zarządzie państwowym bardzo pomyślnie i wymagają znacznych kosztów zarządu, które powiększają cyfry wydatków budżetowych państw. W Austryi wzrosły wydatki surowe w okresie dwudziestoletnim od r. 1873—1892 o 53%, wydatki czyste zaś tylko o 22% czyli w proporcyonalnym stosunku do ludności. Dopiero w r. 1895 wzrosły także wydatki czyste w Austryi nieco silniej niż ludność.

W ostatnich latach budżet austryacki wykazuje szybki wzrost częścią formalnie tylko z powodu upaństwowienia całej sieci północnej kolei żelaznych i budowy kolei alpejskich, częścią zaś także materyalnie, częściowo z powodu regulacyi płac służby państwowej [1].

[1] Głównie wskutek upaństwowienia sieci kolei żelaznych w krajach czeskich podniosły się cyfrowo wydatki państwowe w Austryi w budżecie na rok 1910 o 374.268.114 koron. W ostatnim dziesięcioleciu wzrosły wydatki wedle sprawozdania komisyi budżetowej austr. izby posłów (z. r. 1910 aleg. 885) w milionach koron:

	r. 1900	r. 1910
lista cywilna	9·3	11·3
rada państwa	2·6	4·1
sprawy wspólne	253·0	310·0
zarząd polityczny	17·7	24·6
publ. bezpieczeństwo	11·9	24·3
budowa dróg	14·4	26·4
budowy wodne	8·7	12·1
obrona krajowa	37·6	64·2
żandarmerya	16·2	27·3
wyznania	20·0	29·2
szkoły wyższe i średnie, przemysłowe i ludowe	48·6	87·7
sądownictwo	66·0	95·0
rolnictwo	13·5	38·0
długi państwowe (wraz z kolejowymi)	345·5	478·3
zarząd skarbowy	69·1	103·0
emerytury	53·2	99·0

b) Wartość pieniędzy kruszcowych zmniejszyła się znacznie w 19 i naszem stuleciu wskutek zmniejszenia kosztów produkcyi i większej podaży kruszców szlachetnych. Oprócz obniżenia się wartości pieniędzy wpłynęły na wzrost cen wytworów szczególnie środków żywności i płacy rozmaite inne czynniki, jak naturalna tendencya cen zboża i renty gruntowej do wzrostu z rozwojem ekonomicznym, wyrobienie się wymogów stanu wśród niższych warstw społecznych, rozgałęzienie systemu ceł i podatków konsumcyjnych, w krajach eksportowych rozwój sieci kolei żelaznych, niemniej też krzewienie się gospodarstwa pieniężnego w miejsce naturalnego. Państwo i samorząd muszą dzisiaj z powodu obniżenia się siły nabywczej pieniędzy co najmniej dwa razy tyle więcej łożyć w pieniądzach na zapewnienie sobie danej ilości usług i wytworów, jak przed stu laty. Stosunek ten jest jeszcze mniej korzystnym w krajach, które posługują się w miejsce pieniądza kruszcowego lichą walutą papierową.

c) Wzrost wydatków jest w części naturalnym wynikiem wzrostu ludności i rozwoju stosunków ekonomiczno-społecznych, w niektórych państwach zaś, jak w Prusiech i w Rosyi, zwiększenia obszaru państwowego. Ludność w XIX stuleciu w Europie wzrosła więcej niż w dwójnasób, w niektórych krajach zaś w trójnasób [1]. Wskutek wzrostu ludności i rozwoju

[1] Wedle tablicy Juraschka (Stat. Tabellen 1900) wzrosła ludność w 19 wieku:

	Rok 1801 w mil.	Rok 1900 w mil.	na jednym kil. kwadr. mieszka
Rosya	38·8	106.3	20
Niemcy	24·5	56·3	104
Austro-Węgry	24 3	47·0	70
W. Brytania	16·2	41·4	132
Francya	26·9	38·7	72

stosunków zwiększają się także wydatki skarbowe na utrzymanie bezpieczeństwa, na zarząd, oświatę, sądownictwo, więzienia i t. d., chociażby nawet zakres potrzeb skarbowych nie doznał istotnego zwiększenia.

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

e) Nakoniec i dzisiaj jednakowa suma wydatków pieniężnych w rozmaitych krajach nie jest jeszcze miarą jednakowej sumy potrzeb, ponieważ dotychczas wartość pieniądza jest różną w rozmaitych państwach, a nawet miejscowościach. Ta sama ilość potrzeb skarbowych może być w jednych państwach zaspokojoną mniejszą sumą wydatków, niż w drugich. W Austryi wskutek wzmagającej się drożyzny było zmuszone państwo podwyższyć płace urzędnikom, służbie i robotnikom. Z tego powodu wzrosły w ostatnich 10 latach wydatki państwowe niemal o 300 milionów koron rocznie, nie przyniosły jednak stanowczego polepszenia bytu tej warstwie.

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

IV PRZYCZYNY WZROSTU POTRZEB I WYDATKÓW SKARBOWYCH.

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

1. Najważniejszą przyczyną owego wzrostu są liczne i bardzo kosztowne wojny, oraz t. zw. zbrojny pokój, odznaczający się ciągłą obawą o naruszenie pokoju i gotowaniem się do wojny. Wojny państw europejskich przeciw rewolucyi francuskiej, dalej wojny napoleońskie, późniejsze rewolucye wewnętrzne, dalej wojna krymska, włoska, austryacko-pruska, niemiecko-francuska, rosyjsko-turecka, ostatnia wojna rosyjsko-ja-

pońska, pozostawiły trwałe ślady w budżetach państw europejskich, szczególnie w stałych długach publicznych. W 19. wieku wojny przysporzyły państwom interesowanym kosztów w sumie okrągłej około 55 miliardów franków! Równocześnie podnosiła się liczba armii czynnej w czasie pokoju, rosły wydatki na fortece, uzbrojenia i marynarkę wojenną i doszły do dzisiejszego stanu, w którym cztery państwa, Anglia, Rosya, Francya, Niemcy łożą rocznie na wojsko i marynarkę razem cztery i pół miliarda marek. Wydatki na cele wojskowe okazują stałą tendencyę do wzrostu, wywołaną emulacyą wzajemną państw na tem polu, polityką kolonialną i ciągłymi wynalazkami i ulepszeniami technicznemi środków wojennych[1].

Drugą przyczyną, będącą w ścisłym związku z poprzednią, tudzież z całym nowszym systemem skarbowości, jest wzrost długów skarbowych i wydatków na ich oprocentowanie. — Długi skarbowe samych państw europejskich, nie licząc długów ciał samorządnych, wynosiły już w r. 1906 przeszło sumę 166 miliardów marek[2]. Wynikły one głównie z nadzwyczajnych po-

---

[1] Obecnie w modzie są olbrzymy morskie, floty podwodne i floty powietrzne.

[2] Wedle szczegółowego zestawienia O. Schwarza „Finanzen“ Handw. der Staatsw. 3 wyd. IV. str. 233—4 wynosiły w r. 1906 długi państwowe w milionach marek:

Francyi	24.869
Rosyi	18.759
Niemiec wraz z państ. związkowemi	16.158
Anglii	15.780
Austryi i Węgier	12.777
Włoch	11.189
Hiszpanii	7.677
całej Europy	121.845
Ameryki północnej wraz z stanami	9 568
całej Ameryki	21.257
Egiptu	1.971
Transvaalu	1.329
całej Afryki	5.123
Japonii	5.350
Indyj	4.699
Chin	2.465
całej Azyi	12.719
całej Australii	6.037
wszystkich państw na ziemi	166.983 mil. marek.

trzeb wojennych, oraz z niedoborów bieżących. Tylko niektóre z nich były zaciągnięte na cele bezpośrednio wytwórcze, t. zw. inwestycyjne, szczególnie w nowszych czasach na budowę i zakupno kolei żelaznych. Przymusowe położenie, w jakiem państwo zazwyczaj było w chwili starania się o pożyczkę, wpływa często na niekorzystne warunki pożyczki. Zaciągano więc często długi po bardzo niskim kursie wydanych obligacyj, lub wygórowanej stopie procentowej. Wydatki na długi obciążają dzisiaj budżety państw europejskich jeszcze silniej, aniżeli wydatki na cele wojskowe; razem z poprzedniemi wynoszą one w niektórych państwach, jak w W. Brytanii, Włoszech i Francyi, blisko 75% czyli trzy czwarte części wszystkich c z y s t y c h wydatków skarbowych [1].

---

[1] Wzrost wydatków państwowych na cele ogólnej administracyi wynosił wedle dat O. Schwarza w okresie 1875—1908 (33 lat) w milionach m a r e k:

	1875	1908	+ proc.
W Anglii	1.379	2.398	56·7%
W Niemczech od roku 1881/2, wraz z państw. związkowemi	1.403	3.966	272·3%
W Rosyi	1.363	3.141	299·6%
W Francyi	1.903	2.634	31%
W Włoszech	865	1.117	129·6%

W powyższych cyfrach mieszczą się wydatki na wojsko i flotę tudzież na długi w milionach marek:

	1875	1908
W Anglii na wojsko i flotę	533	1165
na długi	550	690
W Niemczech na wojsko i flotę	426	1162
na długi	250	737
W Rosyi na wojsko i flotę	471	1123
na długi	515	1070
We Francyi na wojsko i flotę	549	975
na długi	865	779
We Włoszech na wojsko i flotę	165	220
na długi	489	474

Na głowę ludności przedstawia się postęp wydatków inaczej niż w sumach absolutnych. Od roku 1875—1908 wzrosły wydatki państw na wszystkie cele administracyjne (wraz z obroną kraju) na głowę ludności (wedle dat Schwarza) w markach:

3) Trzecią przyczyną jest istotny wzrost potrzeb państwa nowożytnego, którego zadania wobec społeczeństwa są liczniejsze, szersze i nieskończone. Wydatki skarbowe na administracyę i sądownictwo urosły naraz i szybko wskutek uchylenia ustroju patrymonialnego, na oświatę, wskutek rozszerzenia działalności państwowej i orzeczenia powszechnego obowiązku szkolnego, na gospodarstwo i ubezpieczenie społeczne wskutek nowoczesnego rozwoju ekonomicznego i nowych zadań państwowych na polu ekonomicznem i socyalnem. Do rozwinięcia działalności państwowej na tem polu przyczynia się niewątpliwie wpływ warstw niższych na rządy w państwie demokratycznem i ich dążenie do poprawy społecznych stosunków za pomocą państwa. Potrzeby skarbowe na wszystkich polach działalności państwa okazują stałe dążenie do wzrostu, i jedynie ze względu na ochronę ekonomicznych sił ludności nie mogą być w całości zaspokojone.

4) Nakoniec w wyższym jeszcze stopniu niż wydatki rządowe, wzrosły w naszem stuleciu wydatki ciał samorządnych.

	1875		1908
W Anglii z	41·67	na	54·38
W Niemczech z państwami związkowemi z	31·05	na	62·95
W Rosyi z	15·14	na	20·81
We Francyi z	52·71	na	67·04
We Włoszech z	31·44	na	33·24
W Austryi i Węgrzech z	22 05	na	37·01
W Ameryce Półn. (tylko Unia)	29·86	na	29·32
W Japonii z	3·48	na	18·08

Wydatki na wojsko i flotę wynosiły na głowę ludności w markach:

	1875	proc. sumy wydat. admin.	1908	proc. sumy wydat. admin.
W Anglii	16·10	38·6%	26·42	48·6%
We Francyi	15·23	29·0 „	24·81	37·0 „
W Austro-Węg.	5·92	26·8 „	8·49	22·8 „
We Włoszech	6·02	19·1 „	9·53	28·7 „
W Rosyi	5·24	34·6 „	7·42	35·6 „
W Niemczech 1881/2	9·43	28·5 „	18·44	28·3 „
W Ameryce Półn.	10·02	33·5 „	16 68	56·9 „

V. WYDATKI PAŃSTWA A CIAŁ SAMORZĄDNYCH.

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

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

Związki państw i unie realne mogą mieć także gospodarstwo odrębne, lub opierają się wprost na gospodarstwie państw do związku należących. W Austro-Węgrzech należą do spraw wspólnych sprawy zagraniczne, wojskowe i wspólne sprawy skarbowe. Delegacye wspólne jednak nie są ciałem ustawodawczem, nie mogą stanowić o dochodach wspólnego skarbu, lecz uchwalają wspólny budżet, a wydatki wspólne otrzymać muszą pokrycie w budżetach obu państw, o ile nie wystarczają na nie wspólne przychody administracyjne i przychód z ceł, pobieranych w obu państwach. Na mocy ugody wspólnej, co dziesięć lat odnawianej, na czas od r. 1908—1917 przyczyniają się do niepokrytej w sposób powyższy sumy wydatków Austrya w stosunku 63·6 proc, Węgry 34·4 prc. Również nie mają Austro-Węgry wspólnych stałych długów, oraz długu bieżącego w notach państwowych, w którym dawniej uczestniczyły w stosunku 70% do 30%.

Wobec braku samoistnego gospodarstwa wspólnego są więc w Austro-Węgrzech wydatki związkowe wydatkami każdego państwa z osobna.

Obok wydatków państwowych obejmują wydatki skarbowe także wydatki ciał samorządnych. Samorząd terytoryalny i gminny, wybujały w średniowiecznem państwie patrymonialnem niekiedy do znaczenia udzielnej władzy państwowej, a znowu zbyt ścieśniony i przygnębiony w późniejszych państwach absolutnych, znalazł w nowożytnem państwie demokratycznem grunt sposobny do nowego rozwoju. Wraz ze wzmocnieniem się praw samorządu i rozszerzeniem jego działalności, rozwijała się także jego skarbowość. Pobudką do tego rozwoju stała się w naszem stuleciu także przewaga militaryzmu w gospodarstwie państwa i zaniedbywanie wskutek tego przez państwo nowych, szerokich zadań cywilizacyjnych i ekonomiczno-społecznych. Samo państwo poczyniło też celem ulżenia sobie ciężarów ważne ustępstwa samorządowi, szczególnie na polu oświaty ludowej, przenosząc równocześnie na samorząd także wydatki, nieustannie rosnące, z tem posłannictwem cywilizacyjnem ściśle połączone. Nakoniec ogólny postęp ekonomiczno-społeczny i cywilizacyjny stwarza, szczególnie w miastach, coraz to nowe potrzeby i wymogi publiczne, rodzi jakby „wymogi stanu“ dla samorządu miejskiego na polu lokalnej komunikacyi, bezpieczeństwa, oświaty, służby zdrowia, polityki socyalnej, zaopatrzenia ubogich i t. p., przez co rozszerza coraz bardziej gospodarstwo i wydatki autonomiczne.

W porównaniu z wydatkami państwa przedstawiają dotychczas ogólne wydatki samorządu mniejsze, ale już bardzo znaczne sumy. W Wielkiej Brytanii dobiegają wydatki samorządu sumy wydatków państwa[1], w Austryi, Francyi i Włoszech wynoszą około 23%, w Prusiech około 35% budżetu państwo-

[1] W r. 1897/8 wynosiły w W. Brytanii wydatki lokalne 2.107.5 mil. marek a równocześnie czyste wydatki państwa, wedle zamknięcia rachunków za r. 1897/8 wynosiły 2.103 mil. marek (Juraschek). W r. 1902/3 wynosiły wydatki lokalne W. Brytanii 152,165.000 f. st. (w samej Anglii 128,969.000, w Szkocyi 17,043.000, w Irlandyi 6,154.000). W r. 1867/8 wynosiły te wydatki 35,334.000 f. st., w r. 1888/9 zaś 65,692 f. st. (R. Kaufmann „Kommunalfinanzen“ Leipzig 1906 t. I. str. 266—7.) na głowę ludności wynosiły lokalne wydatki W. Brytanii w markach: w r. 1867/8 m. 23·30. w r. 1902/3 zaś 72.53 (tamże str. 270).

wego b r u t t o[1]. Znaczenie wydatków samorządu w skarbowości okazuje się w świetle właściwem dopiero przy porównaniu ich z analogicznymi wydatkami państwa, a zatem po wyłączeniu z budżetu państwowego wydatków ściśle państwowych na sprawy zagraniczne i obronę kraju. Nawet w centralistycznej Francyi, po potrąceniu z wydatków rządowych wydatku na wojsko i długi, zrówna się niemal budżet państwa z budżetem samorządu [2].

Pośród wydatków samorządu pierwsze miejsce zajmują wydatki g m i n n e. Z ogólniejszych zadań publicznych należy do własnego zakresu gminy przedewszystkiem opieka nad ubogimi i szkolnictwo ludowe. Nadto czuwać muszą gminy nad lokalnemi potrzebami komunikacyi, służby zdrowia, bezpieczeństwa, oświetlenia, dalej sprawować policyę miejscową, targową i ogniową. W miastach, szczególnie stołecznych, potrzeby te odpowiadają dzisiejszej stopie życia i wymogów stanu zamożniejszej ludności miejskiej, są więc znacznie szersze i obejmują także popieranie sztuk i nauk, urządzanie wodociągów, wygodnych i trwałych bruków, staranne czyszczenie i oświetlanie ulic, pomnikowe budynki publiczne, zakładanie plantacyi i ogrodów publicznych dla zdrowia i przyjemności mieszkańców. Z rozwojem kwestyi socyalnej wzmagają się także społeczne zadania miast na polu dobroczynności publicznej, złagodzenia kwestyi mieszkań, zaopatrzenia mieszkańców w dobre i tanie produkty, ułatwienie im zarobku i t. d. Obok wydatków własnych ponoszą gminy znaczne ciężary przez przyczynianie się do właściwych zadań państwowych, dostarczaniem i utrzymywaniem budynków na wyższe szkoły, dla wojska, kwaterun-

---

[1] Por. zestawienia K a u f m a n n a (niestety już przestarzałe) w rozprawie „Die öffentlichen Ausgaben der grösseren europ. Länder“ Jena 1893

[2] Swoją drogą przy takiem porównaniu nie można zapominać, że także samorząd ma wydatki na długi; ale wydatki te są stosunkowo mniejsze, a długi były zaciągnięte przeważnie na cele t. zw. inwestycyjne, nie na wojny i wojsko. Za daleko jednak posunął się M i s c h l e r, potrącając z budżetu austryackiego z r. 1885 nie tylko wydatki wojskowe, zagraniczne i na długi, ale nadto na sądownictwo i wszelkie koszta skarbowe, aby w ten sposób wykazać, że na cele wewnętrzne łoży państwo tylko p o ł o w ę wydatków samorządu. (Ob. M i s c h l e r, „Der öffentliche Haushalt der Landgemeinden in Oesterreich“ odbitka ze Stat. Monatschrift t. XIV., str. 22—3). Wszak samorząd ponosi także koszta skarbowe, a sądownictwo jest jednem z najważniejszych zadań publicznych wewnętrznych.

kiem wojska, niemniej przez wykonywanie funkcyj poruczonych, np. przeprowadzenie wyborów, pobieranie podatków, spisy ludności, badania statystyczne i rozmaite dochodzenia. Takie przesuwanie zadań państwowych na gminy przyczynia się do znacznego zwiększenia ciężarów lokalnych, szczególnie w krajach i okolicach biedniejszych[1].

Wprawdzie także ludność wielkich miast z ogólnym rozwojem ekonomicznym wzrasta szybko wskutek napływu mieszkańców z całego kraju i z zagranicy, jednakowoż wydatki publiczne miast rosną w znacznie silniejszym postępie[2]. Z tego powodu zwiększają się szybko w miastach ciężary publiczne[3], oraz długi, zaciągane na inwestycye miejskie[4]. W ostatnich dzie-

---

[1] Por. tu moje „Finanse stoł. miasta Lwowa" str. 4 sq. Z miast europejskich najwięcej jest rozwiniętą skarbowość P a r y ż a. W latach 1891—7 ogólne wydatki Paryża wynosiły $2^1/_2$ miliarda franków, czyli średnio rocznie 357 milionów fcs. Na długi wydał Paryż w owych siedmiu latach 768 mil. fcs. W r. 1899 zwyczajne wydatki Paryża wynosiły 304 mil. frcs., na długi 110 mil. frcs. Ob. C a d o u x G a s t o n, „Les finances de la ville de Paris" Paris 1900. Wydatki m. Wiednia w r. 1906 wynosiły 150 milionów koron.

[2] Wedle Z a ł ę s k e g o („Królestwo Polskie pod względem statystycznym" Warszawa 1900 I. str. 182 sq.) wynosiły w r. 1892 wydatki budżetowe miast na głowę w r u b l a c h:

Paryż	Londyn	Berlin	Wiedeń	Warszawa	Petersburg
41·40	24.81	20·35	19·42	8·80	8·06

W Warszawie w okresie 1878—1898 wzrosła ludność o 90%, wydatki miejskie o 430%. O wydatkach większych miast austryackich ob. moje „Finanse miasta Lwowa" str. 89 (tablica). Na głowę ludności wynosiły one w r. 1900 w koronach:

w Wiedniu	w Gracu	w Bernie	we Lwowie	w Krakowie
62	44	45	50	30

O wydatkach miast austryackich ob. bliżej peryodyczne wydawnictwo „Stat Jahrbuch der autonomen Verwaltung" i Paul G r ü n w a l d: „Zur Finanzstatistik der autonomen Selbstverwaltung in Oesterreich" w Zeitschrift für Volksw. Socialp. und Verwaltung 1910 t. 19. str. 68 in. Por. też R i e m e r, „Der Haushalt der Städte mit eig. Statut' w Stat. Monatschrift 1900 str. 590 sq. Por. dalej K ö r ö s y „Bulletin des finances des grandes villes" 1890; co do Paryża, L e r o y - B e a u l i e u, „L'état moderne" str. 21. Literaturę podaje E h e b e r g „Gemeindefinanzen" w Handw. der Staatw.

[3] Podatki miejskie wynosiły w r. 1899 milionów marek:

w Paryżu (1896)	w Berlinie	w Wiedniu	w Budapeszcie
154·1	54·1	44·5	30·4

[4] Długi miasta Paryża w r. 1896 przeszło 2.143 milionów franków czyli marek 1736 mil., Berlina w r. 1898 marek 299 milionów, Wiednia

siątkach lat rozwinęła się nadzwyczaj szybko także skarbowość w miastach stołecznych amerykańskich [1].

Wydatki ciał autonomicznych wyższego rzędu, pośrednich między państwem a gminami, są wskutek swego ogólniejszego znaczenia bardziej zbliżone do wydatków państwa. Mają one na celu bądź przyczynienie się do wydatków gminnych na potrzeby ogólniejsze w jej obrębie, n. p. na szkolnictwo ludowe i zawodowe, służbę zdrowia, opiekę nad ubogimi, bądź poparcie analogicznych usiłowań państwa w danym kraju czy prowincyi, bądź też we własnym samoistnym zakresie pomoc dla kultury krajowej, tworzenie i utrzymywanie środków i zakładów komunikacyjnych krajowych, mianowicie także lokalnych kolei żelaznych i żeglugi parowej, dalej zakładów szkolnych, szczególnie zawodowych szkół rolniczych, przemysłowych i handlowych, zakładów kredytowych publicznych, szpitali, zakładów dobroczynnych i t. p. Takiemi pośredniemi ciałami autonomicznemi są przedewszystkiem kraje, prowincye, hrabstwa, departamenty, niemniej

---

marek 215 milionów, Budapesztu m. 95 milionów, Amsterdamu 162 m., Monachium 134 m., długi Warszawy w r. 1898 rubli 13,892.700, Lwowa z końcem r. 1909 31 i pół miliona koron.

[1] Por. o nich Kaufmann „Staats- und Localfinanzen der Verein. St. v. Nordamerika“ w „Allg. stat. Archiv“ v. G. Mayr, I., 1890, str. 295 sq. Także większe miasta pruskie okazują nagły wzrost po r. 1870. Gerstfeldt obliczył, że w 40 większych miastach pruskich średni czysty wydatek roczny na głowę wynosił w r. 1869 15·16 marek, w r. 1876 zaś 27·50 m.; bez Berlina w tych miastach w r. 1869 m. 14·60, w r. 1876 zaś m. 22·66 („Städtenfinanzen in Preussen“ w „Staats- und socialwiss. Forschungen“ Schmollera, IV., 1883, str. 31) W r. 1883/4 wydatki gmin w Prusiech wynosiły 373,093.319 marek, w tem miast 272,210·777 marek, gmin wiejskich 100,882.542 m. nadto wydatki obszarów dworskich w 7 wschodnich prowincyach 11,770.382 m. W r. 1891/2 wynosiły wydatki miast pruskich mających nad 10.000 mieszk. 395,534.970 m., w tem Berlina 121½ mil. m. Wydatki gmin we Francyi wynosiły w r. 1877 franków 998,558.486: w r. 1885 zaś 1.060,798.494 fr. (Paryż 307,441.703 fr.) Daty późniejsze nie są niestety dokładne. (Kaufmann „Kommunalfinanzen“ I. str. 319 i n. 335 n.) Wydatki samorządu W. Brytanii w miastach wynosiły w r. 1902/3 f. st. 91,830.000 (tamże str. 266·7). Dla Galicyi mamy dzięki corocznym sprawozdaniom Wydziału krajowego (depart I.) szczegółowe daty wydatków i gospodarki gmin. Wydatki gmin Galic. w r. 1905 wynosiły wedle zamknięć rachunkowych w koronach: Lwowa 8,952.853, Krakowa 3,417.466, 30 miast większych 12,423.569 innych gmin w r. 1906 20,716.379, razem kor. 45,510 267.

też ziemstwa, okręgi i powiaty. Dokładnych dat wydatków samorządu, dla braku lub trudności zebrania publikacyj urzędowych, nie mamy z wszystkich krajów; znane jednak daty pozwalają w przybliżeniu oszacować ich wysokość i wzajemny pomiędzy nimi stosunek[1].

VI. ZASADY OGÓLNE DLA WYDATKÓW SKARBOWYCH.

Z naczelnych zasad skarbowych wypływają następujące zasady dla wydatków skarbowych:

1) Zasada gospodarności w szafowaniu funduszami skarbowymi. Zasada ta wymaga najpierw gospodarnego urządzenia systemu skarbowego, zachowania równowagi wydatków z dochodami, utrzymania słusznej i stosownej miary i odpowiedniego stosunku pomiędzy poszczególnymi wydatkami skarbowymi. Powtóre zniewala taż zasada zarząd skarbowy do rozsą-

[1] Rząd austryacki przedstawił w r. 1908 ankiecie dla sanacyi finansów krajowych zestawienie finansów krajów austryackich. Wedle tego zestawienia wynosiły w r. 1905 wydatki krajów austryackich 279,582.167 kor., 10 koron 26 groszy na głowę ludności. Ob. bliższe zestawienie tych wydatków w mojem sprawozd. budż. zamknięcia rachunku kraju za r. 1906 i 1907 w aleg. sejmowych str. 24, (tamże przegląd skarbowości Galicyi za lat 10 na str. 20-1 i w stosunku do państwa na str. 33). Wydatki funduszu krajowego Galicyi uchwalone na r. 1911 wynoszą 63 mil. kor. wydatki 74 powiatów galic. wynosiły w r. 1907 wedle zamknięcia rachunkowego 15 milionów kor. Kaufmann na podstawie dat dawniejszych szacuje wydatki gminne we Francyi w r. 1892 na 1.007,842.000 frcs., w Prusiech w r. 1892 na 482,028.999 marek. Wedle dat urzędowych wynosiły wydatki departamentów we Francyi w r. 1890 frcs. 246,688.195 czyli około czwartą część surowych wydatków gminnych. W r. 1902 wynosiły wydatki departamentów 332,891.894 franków. W Prusiech wynosiły wydatki prowincyj i okręgów w r. 1892 m. 40,697.434 czyli około dwunastą część surowych wydatków gminnych. W r. 1901/2 wynosiły wydatki pruskich związków prowincyonalnych 77,012.855 m. (Kaufmann I. str. 333). We Włoszech (wedle „Annuario statistico“ za r 1891) wynosiły w r. 1889 surowe wydatki gminne 540,110.369 lir, prowincyonalne 103,477.436 lir, czyli blisko piątą część wydatków gminnych. W Rosyi wedle rocznika centralnego biura statystycznego za r. 1890 wynosiły w r. 1887 wydatki miast 49,517.111 rubli, ziemstw 45,302.622 rubli. W trzechleciu 1896—98 wynosiły wydatki ziemstw samorządnych, istniejących w 34 guberniach, średnio 1,665.000 rubli na gubernię, zaś ziemstw niesamorządnych w innych guberniach średnio 843 000 rubli na gubernię (Ob. Wł. Spasowicz, Kraj 1901 nr. 983).

dnej oszczędności, czyli ograniczania wydatków, tak w kosztach skarbowych, czyli w kosztach gromadzenia i zarządu przychodów skarbowych, jak w wydatkach na cele państwowe i autonomiczne. Zasadniczo nie ma tu różnicy między gospodarstwem publicznem a prywatnem, które również obowiązane jest do szczędzenia, tak w gospodarstwie zarobkowem, jak i domowem. Marnotrawstwo skarbowe jest zawsze szkodliwem, bez względu na to, czy jest bezwzględne, t. j. narusza równowagę skarbową, czy też tylko względne, t. j. objawia się w jednostronnem przecenianiu pewnych zadań państwowych z uszczerbkiem dla innych i dla całości. Nawet t. zw. zbytek artystyczny, najmniej szkodliwa forma zbytku prywatnego, objawiający się w dzisiejszem gospodarstwie publicznem szczególnie na polu budownictwa, nie jest uzasadniony w wydatkach skarbowych, jeżeli dochody skarbowe płyną od niezamożnych warstw społecznych z ujmą dla ich potrzeb niezbędnych. Nie odpowiada to bowiem ani idei sprawiedliwości, ani interesom gospodarstwa społecznego, szerzyć wśród społeczeństwa szlachetne poczucie artystycznego piękna kosztem niezbędnych potrzeb fizycznych i moralnych najuboższej warstwy ludności.

W czasach panowania systemu merkantylnego rozpowszechnioną była w państwach absolutnych błędna opinia, jakoby wydatki skarbowe były zawsze użyteczne i uzasadnione, albowiem przysparzają pieniędzy obiegowi i popierają produkcyę ogólną. Ze stanowiska takiej teoryi możnaby nawet marnotrawstwo skarbowe usprawiedliwić; jakoż dotychczas spotkać się można z powierzchownymi poglądami fiskalnymi, że państwo w wydatkach oddaje społeczeństwu wszystko, co mu w podatkach zabiera[1]. Opinia taka miała dawniej pewne pozory słuszności, dopóki stałe podatki rzadkiem były zjawiskiem i skarbowość opierała się na dochodach z majątku skarbowego: wówczas bowiem nie była faktycznie zwróconą przeciw interesom opodatkowanych obywateli, lecz przeciw niepotrzebnemu gromadzeniu skarbów wojennych z dochodów państwa, miasto wytwórczego ich użycia. Popierała zaś taką opinię przesada, z jaką merkantyliści podnosili znaczenie pieniędzy i wpływ obiegu pieniężnego.

[1] Por. tu Oczapowski, „Rzecz o rozchodach państwa“ w „Ekonomiście“ Warsz. 1870, str. 565.

Odkąd atoli skarbowość spoczęła głównie na podatkach, a tem samem uszczuplać poczęła dochód obywateli, odtąd jest jawnem, że wydatki skarbowe ograniczają dochody i potrzeby indywidualne, marnotrawstwo skarbowe zatem ogranicza niesłusznie konsumcyę i produkcyę społeczną.

Jak powyższa opinia, tak samo błędną jest przeciwna jej teorya, często głoszona w literaturze skarbowej, jakoby tylko wytwórcze wydatki skarbowe były uzasadnione. Teorya ta była następstwem jednostronnego traktowania kwestyj skarbowych wyłącznie z ekonomicznego stanowiska. Znaczenie praktyczne tej teoryi zresztą było i jest rozmaite wedle tego, co rozumie się przez „wytwory“ i wydatki „wytwórcze“. Kto zalicza do wytworów, za przykładem fizyokratów, Adama Smitha i ekonomistów angielskich, tylko rzeczy materyalne, dla niego byłyby wszelkie wydatki skarbowe na cele nie materyalne, „niewytwórczemi.“ Francuzi rozszerzyli pojęcie wytworów także na usługi i siły osobiste, a ekonomiści niemieccy nazywają wytworami nawet t. zw. „stosunki“, prawa, państwo i urządzenia państwowe, sądownictwo, pokój i t. d. Wskutek tego uważają niektórzy pisarze „reprodukcyjność“ wydatków skarbowych jako naczelną dla nich zasadę[1]. Wszelako takie rozumowanie jest chybione, ponieważ zapoznaje istotę państwa i samoistność zasad skarbowych. Państwo nie jest wcale ekonomicznym wytworem i ma liczne zadania idealne, często nie mające związku z ekonomiczną wytwórczością. O wydatkach skarbowych zatem stanowi posłannictwo państwa i innych ciał publicznych, a nie „reprodukcyjność“ wydatków, w jakiemkolwiek branoby ten wyraz znaczeniu. Wprawdzie nie ulega wątpliwości, że także wydatki skarbowe bezpośrednio nie wytwórcze, n. p. na wojsko i utrzymanie pokoju, na sądownictwo, oświatę, administracyę, przyczyniają się do ogólnego dobrobytu i rozwoju ekonomicznego, ale rozwój ten, ta pośrednia „wytwórczość“ owych wydatków, nie jest wcale ich uzasadnieniem, ani miarą; ludność bowiem zorganizowana w państwie ma także idealne dobra i cele,

[1] Wedle Steina, „das höchste und entscheidende Princip aller Staatsausgaben ist ihre Reproductivität. Das nehmen wir als feststehend an“ (I. str. 96). Podobnie sądzi Geffcken, że tylko takie wydatk są usprawiedliwione „welche die Gesammtheit zu neuem Erwerb kräftigen“ (III., str. 28).

wymagające od państwa ochrony i poparcia, bez względu na łączące się z niemi materyalne korzyści. Słowem interesy ekonomiczno-społeczne nie są jedyną podstawą i uzasadnieniem wydatków publicznych, bo obok zadań ekonomicznych ma państwo inne, liczne i doniosłe cele.

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

a) Przy zakupnie lub zamawianiu rzeczy materyalnych powinno państwo wprawdzie postępować oszczędnie, unikać wszelkiej rozrzutności, ale nie może pomijać i lekceważyć ogólnych interesów ekonomiczno-społecznych kraju. Gdzie mianowicie państwo z przyczyn ogólnych ekonomicznych i społecznych nie obejmuje produkcyi we własną rękę, tam może i powinno zapewnić sobie korzyści, jakie mu nastręcza system wolnej konkurencyi. Jako wielki, hurtowny nabywca wielu towarów, np. środków żywności i innych potrzeb dla wojska i zakładów skarbowych, materyałów budowlanych i wytworów pomocniczych dla budowy i utrzymania gmachów publicznych, wagonów, szyn, narzędzi i t. p., może państwo zapewnić sobie wszystkie te wytwory w potrzebnej ilości i jakości, oraz stosunkowo taniej, w drodze konkursu i ofert publicznych. Jednakowoż interes ogólny wymaga, aby potrzeby te były wedle możności zaspakajane z produkcyi swojskiej; przemawiają za tem najpierw wyższe względy państwowe, celem ścieśnienia węzłów łączących państwo z narodem wspólnością interesów wzajemnych, powtóre względy ekonomiczne i skarbowe, ponieważ wielkie wydatki skarbowe przyczyniają się do wzmocnienia i rozszerzenia własnej produkcyi społecznej, wpływają w następstwie także na korzystny bilans handlowy, na ożywienie obiegu pieniężnego i podnoszą siłę podatkową własnego społeczeństwa. Jeżeli zatem produkcya swojska ma warunki rozwoju i dostarczyć może państwu[1] towarów w potrzebnej ilości i jakości, powinno państwo nawet kosztem pewnych ofiar pieniężnych dać jej pierwszeństwo przed obcą konkurencyą. Wśród producentów swojskich znowu zasługują przedewszystkiem na uwzględnienie

[1] Analogicznie też innym ciałom publicznym.

wobec dzisiejszej przewagi wielkiej, przedsiębiorczej produkcyi, raczej p r o d u c e n c i d r o b n i, samoistni, jeżeli tylko dają państwu rękojmię, że zarówno pod względem jakości, jak i punktualności swych robót, potrzebom skarbowym w zupełności zadość uczynić mogą. W tym celu samo państwo może dać pobudkę do tworzenia stowarzyszeń rolników, rzemieślników, przemysłowców, które swym kapitałem, organizacyą i odpowiedzialnością, zrównoważyć mogą korzyści państwa przy zamówieniach hurtownych u przedsiębiorców fabrycznych i akordantów. W ten sposób gospodarstwo skarbowe może potężnie wesprzeć pożądaną w kraju organizacyę produkcyi i przyczynić się do złagodzenia nowoczesnych wadliwości s o c y a l n y c h, nie narażając wcale swych interesów własnych, które doznają raczej trwałej ochrony przez podniesienie siły ekonomicznej i podatkowej licznych zawodów pracujących.

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

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

c) Nakoniec także oszczędność przy wypłatach pieniężnych z tytułu rozmaitych zobowiązań skarbowych dopuszczoną jest tylko w ramach naczelnych zasad państwowych i ekonomicznych. Już przy zaciąganiu zobowiązań liczyć się państwo powinno z możnością trwałego ich dotrzymania. W interesie ogólnym, narodowym, tudzież swojskiej produkcyi i kapitalizacyi, niemniej korzystnego bilansu płatniczego i niezależności skarbu od zagranicy leży, aby długi wedle możności u własnych obywateli i w samym kraju były zaciągane i procenty od nich płacone w kraju zostawały[1]. Wszelako zasada ta nie jest bezwzględną, albowiem niekiedy wymaga interes ekonomiczny kraju, aby państwo nie nadwerężało kapitałów swojskich, niezbędnych dla produkcyi w kraju i raczej zwróciło się do kapitalistów zagranicznych o kredyt. Formy długów publicznych powinny popierać rzetelną kapitalizacyę, nie podsycać spekulacyjnych interesów i gry losowej. Z korzystniejszych warunków kredytowych, z możności obniżenia wypłat pieniężnych, powinno państwo skwapliwie korzystać, bez pokrzywdzenia jednak praw przyznanych swym wierzycielom. W tym celu mianowicie dogodnym sposobem zmniejszenia wydatków na długi jest konwersya czyli spłata długów uciążliwych przez zaciąganie pożyczek niżej oprocentowanych, jeżeli konjunktura kredytowa sprzyja takiej operacyi finansowej. Rodzajem długu skarbowego są w dzisiejszem gospodarstwie skarbowem także emerytury, wypłacane wysłużonym urzędnikom i sługom publicznym, tudzież ich rodzinom. Są one uzupełnieniem niedostatecznej płacy faktycznej, niejako dopłatą do płacy dawniejszej, odroczoną na przyszłość. W interesie prawidłowej gospodarki mogłoby jednak państwo już w czasie czynnej służby swych urzędników odłożyć pewną cząstkę należnej im płacy do funduszu pensyjnego lub zakładu ubezpieczeń i w ten sposób zabezpieczyć im z góry utrzymanie na czas niezdolności do pracy.

[1] Długi Anglii, Francyi, Niemiec, są ulokowane w kraju, długi Rosyi, Turcyi, Włoch, przeważnie za granicą. Długi Austryi i Węgier płatne w pieniądzu papierowym i srebrze są w przeważnej części ulokowane w kraju, natomiast długi płatne w złocie przeważnie za granicą, co czyni razem z obdłużeniem zakładów i przedsiębiorstw prywatnych tudzież samorządu około cztery miliardy długów zagranicznych i około 200 milionów koron wydatku rocznego, ciążącego na bilansie płatniczym monarchii austro-węgierskiej.

2) Wydatki skarbowe powinny zachować stosowną miarę w stosunku do dochodu społecznego. W gospodarstwie skarbowem panować winna równowaga między wydatkami i dochodami skarbowymi, ale wedle możności dochody stosują się do potrzeb i wydatków. Funduszem trwałym, służącym na pokrycie potrzeb prywatnych i publicznych, jest dochód społeczny. Wydatki skarbowe zatem mogą zabierać tylko pewną część czystego dochodu społecznego, nie naruszającą ani niezbędnego utrzymania ludności, ani możności wzrostu dochodu społecznego w drodze dalszej kapitalizacyi. Pewnej stałej miary procentowej, jaką projektowali już ekonomiści i kameraliści 18. wieku, oznaczyć tu niepodobna: zależeć ona bowiem musi najpierw od zamożności kraju, od wysokości dochodu społecznego, a zwłaszcza dochodów wolnych, powtóre zaś od zakresu zadań, jakie gospodarstwo skarbowe wypełnia, od sumy i rodzaju potrzeb niezbędnych i zbędnych, jakie zaspokaja, wyręczając i zwalniając pod tym względem od wydatków samych obywateli. W państwach zamożnych, n. p. w Wielkiej Brytanii, wystarczyć może na wszelkie wydatki skarbowe, rządowe i samorządu, mniejsza część dochodu społecznego, w państwach innych, mniej zamożnych, bywa ten stosunek wyższym, chociaż elastyczność dochodu społecznego jest stosunkowo słabszą. W chwilach krytycznych dla państwa, gdy jego byt i rozwój społeczeństwa jest zagrożony, musi cała niniejsza zasada pozostać w zawieszeniu, dopóki nie powrócą prawidłowe, pokojowe stosunki [1].

3) Rozdział wydatków skarbowych na poszczególne terytorya i zadania powinien uwzględnić potrzebę i prawo wszystkich części składowych państwa i wszystkich gałęzi administracyi publicznej do jednakowego rozwoju. Wprawdzie w każdem państwie naczelne władze cywilne i wojskowe oraz ogólne zakłady państwowe muszą być do pewnego stopnia scentralizowane, co wywołuje konieczną centralizacyę wielu wydatków skarbowych w miastach stołecznych. Po za tą niezbędną centralizacyą jednak wymaga sprawiedliwość odpowiedniej decentralizacyi wydatków pod względem terytoryalnym

[1] Por. wyżej str. 173 o stosunku wydatków skarbowych do dochodu społecznego.

i administracyjnym. Miarą tego rozdziału są interesy całości, a nie przychody, płynące z poszczególnych krajów lub od rozmaitych klas społecznych. W gospodarstwie skarbowem bowiem nie rozstrzyga o dochodach i wydatkach prywatna zasada wymiany usług, ale idea organicznej jedności i wspólności interesów wszystkich składników państwa. Tu ma państwo także obszerne i wdzięczne pole do zastosowania zdrowej i racyonalnej polityki socyalnej.

VII. PODZIAŁ WYDATKÓW SKARBOWYCH.

Wydatki skarbowe dzielić można z rozmaitego stanowiska, podobnie jak dochody. W szczególności znamy już podział na:

1) Wydatki państwa i ciał samorządnych, wedle tego, czy podmiotem gospodarstwa jest państwo lub związek państwowy, czy też publiczny związek autonomiczny. Mówiąc o wydatkach skarbowych w ogóle, mamy na myśli obydwa te rodzaje wydatków, razem wzięte.

2) Wydatki surowe, obejmujące wszelkie wydatki obarczone kosztami skarbowemi, i czyste, wyrażone nadwyżką rzeczywistych wydatków ponad koszta gospodarstwa skarbowego [1]. Ze stanowiska budżetowego pojmuje się wydatki czyste jeszcze ściślej, a mianowicie jako wydatki, które z ogólnych czystych dochodów skarbowych mają być pokryte. Wydatki skarbowe bowiem na poszczególne działy administracyi publicznej mają częściowe pokrycie w administracyjnych przychodach i tylko reszta wydatków, w ten sposób niepokryta, musi być zaspokojoną z ogólnych dochodów. Z takiego stanowiska więc należy rozumieć przez wydatki czyste nadwyżkę wydatków skarbowych ponad sumę kosztów skarbowych i przychodów poszczególnych działów administracyi publicznej. Przychody administracyjne płyną z rozmaitych tytułów, tak prywatnych [2], jak publicznych [3], stanowią więc tylko w części ciężar dla ogółu. W tem znaczeniu suma wydatków czystych jest znacznie niższą, niż w znaczeniu obszer-

[1] Por. wyżej budżet surowy i czysty.

[2] N. p. sprzedaż dziennika praw państwa, wybrakowanych materyałów, wyrobów więźniów i t. p.

[3] N. p. opłaty szkolne, udział samorządu w wydatkach państwowych i odwrotnie.

niejszem, i nie daje pełnego obrazu rzeczywistych wydatków publicznych na cele administracyi wewnętrznej, ale ze stanowiska skarbowego daje jaśniejszy pogląd na cały system skarbowy.

3) Ważnym jest także podział wydatków na zwyczajne i nadzwyczajne, wedle tego, czy służą ciągłym lub regularnie powtarzającym się potrzebom skarbowym czy też potrzebom jednorazowym. O zaliczeniu wydatków do zwyczajnych lub nadzwyczajnych nie powinna rozstrzygać ani ich wysokość lub jednakowa cyfra, ani sposób pokrycia[1], lecz rodzaj potrzeb, jakim służą, cel, na jaki są przeznaczone. W praktyce są pod tym względem znaczne różnice, ponieważ dla zakrycia niedoboru pomieszcza się często wydatki zwyczajne[2] w rubryce nadzwyczajnych, a odwrotnie przy pomyślniejszym stanie finansowym wydatki nadzwyczajne[3] niekiedy w rubryce zwyczajnych. Podział ten należy odróżnić od podziału wydatków na normalne czyli stałe i niestałe, wedle tego, czy są objęte t. zw. budżetem normalnym, przyzwalanym w niektórych państwach z góry na lat kilka, lub nie są nim objęte[4].

Prócz podziałów powyższych spotykamy się w teoryi jeszcze z innymi podziałami mniejszego znaczenia[5]. W systemach niemieckich[6] przyjęto podział wydatków na konstytucyjne i administracyjne za podstawę szczegółowego wykładu: do wydatków konstytucyjnych mają należeć wydatki na objaw woli państwa, mianowicie na listę cywilną, na władzę prawodawczą i naczelne instytucye konstytucyjne, do drugich wydatki na cele administracyjne. Podział taki zasadniczo jest wadliwym, ponieważ w państwach konstytucyjnych wszelkie wydatki muszą być zgodne z konstytucyą, a zatem są „konstytucyjnymi“; nie ma nadto podział ten praktycznego znaczenia, gdyż wydatki na konstytucyjny ustrój państwa są rozmaite wedle różnej organizacyi państwa, a często nie dadzą się wcale wydzielić z wydatków administracyjnych.

---

[1] Z dochodów lub kredytu.

[2] N. p. na subwencye, budynki, inwestycye, powtarzające się peryodycznie, na prawidłowe umorzenie długów i t. p.

[3] N. p. na budowę kolei żelaznych, zwrotne zaliczki i t. p.

[4] Bliżej o całej tej kwestyi w nauce o budżecie, wyżej str. 153—5.

[5] Por. Oczapowski str. 575 sq.

[6] Niemniej w systemie Bilińskiego, str. 15.

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

1) Wydatki na gospodarstwo skarbowe czyli koszta skarbowe.

2) Wydatki na długi skarbowe.

3) Wydatki na zadania publiczne.

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

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

B) wydatki na obronę kraju;

C) wydatki na sądownictwo i więzienia;

D) wydatki na administracyę wewnętrzną w ścisł. znacz., a mianowicie: a) na zarząd cywilny wraz z policyą; b) na oświatę publiczną; c) na wyznania; d) na gospodarstwo społeczne; e) wydatki bezpośrednie na zadania polityki społecznej.

VIII. SZCZEGÓŁOWY OBRAZ WYDATKÓW PUBLICZNYCH.

1. WYDATKI NA GOSPODARSTWO SKARBOWE.

Wydatki na gospodarstwo skarbowe obejmują koszta gromadzenia i zarządu przychodów skarbowych. Wysokość tych wydatków może być dopiero w związku z przychodami skarbowymi należycie zrozumianą i ocenioną, sama przez się zaś nie daje jeszcze żadnej podstawy do teoretycznych porównań i wniosków. O kosztach skarbowych bowiem stanowi w pierwszym rzędzie rodzaj przychodów i sposób ich administracyi. Jedne przychody skarbowe płyną z majątku skarbowego, inne z publicznych źródeł. Jeżeli majątek skarbowy, mianowicie domeny i lasy, kopalnie, przedsiębiorstwa przemysłowe, zakłady komunikacyjne i t. p., są we własnym zarządzie skarbowym, wówczas koszta skarbowe są k o s z t a m i p r o d u k c y i owych przychodów, mogą więc w stosunku do przychodów być bardzo znaczne i obarczają wybitnie rubrykę wydatków skarbowych. Także przychody z publicznych źródeł, głównie z podatków, wymagają kosztów wybierania i zarządu, ale te koszta są już stosunkowo niższe, bo nie są kosztami produkcyi przychodów, skoro one wpływają darmo pod grozą przymusu. Jeżeli więc dochód skarbowy opiera się głównie na podatkach, lub też jeżeli majątek skarbowy jest wydzierżawiony i nie obarcza zarządu kosztami produkcyi, wówczas wydatki skarbowe są stosunkowo niskie. W budżetach państwowych mieszczą się koszta skarbowe nie tylko w dziale ministerstwa skarbu, ale i innych ministerstw, powołanych do zarządu majątkiem państwa. W Austryi zarząd domen i lasów państwowych należy do ministra rolnictwa, poczt i telegrafów do ministra handlu, koleje żelazne są w zarządzie osobnego ministra; natomiast w budżecie ministerstwa skarbu znajdują się niektóre pozycye „ogólnego zarządu kasowego“, nie stanowiące kosztów skarbowych[1].

Z zasady gospodarności i z natury rzeczy wypływa, że przy kosztach skarbowych niezbędną jest ścisła oszczędność państwa i samorządu w ramach ogólnych zasad skarbowych.

---

[1] N. p. zaliczki i pożyczki na rzecz samorządu lub ludności dotkniętej klęskami elementarnemi, wpłata do funduszu taks wojskowych.

Im więcej oszczędzi się na kosztach skarbowych, tem większą będzie suma, jaką dla celów publicznych rozporządzać można. Organizacya zarządu skarbowego i wysokość kosztów uwzględniać zresztą muszą nie tylko interes samego skarbu, ale i potrzeby gospodarstwa społecznego. Dotyczy to zarówno zarządu majątkiem skarbowym, jak i systemu pobierania podatków. Ztąd też niekiedy powiększenie urzędów i funkcyonaryuszów skarbowych jest uzasadnione nie tylko potrzebą szybkiej i sprężystej administracyi, ale i interesem obywateli, którzy nie powinni być narażeni na odrębne koszta i trudy przy wypełnianiu swych obowiązków wobec skarbu. Zarząd skarbowy powinien być poruczony osobom fachowo wykształconym, a zarazem świadomym swego publicznego i obywatelskiego posłannictwa; administracya winna być sprężystą, ale wolną od nielegalnych tendencyj fiskalnych i przesadnego biurokratyzmu.

W państwach, mających znaczny majątek w własnej administracyi, szczególnie koleje żelazne, są koszta skarbowe w stosunku do ogólnych wydatków i przychodów bardzo znaczne, chociaż zarząd może być sprężystym i gospodarnym. W Austryi dochodzą wskutek tego ogólne koszta skarbowe do 40% wydatków budżetowych, w Prusiech są jeszcze wyższe [1]. Także koszta wybierania podatków są niekiedy w stosunku do ogólnych przychodów i wydatków wysokie, jeżeli podatki pewne wybiera państwo w formie monopolu, ponieważ celem wybrania podatków w formie monopolicznej utrzymuje państwo, n. p. w Austryi w zarządzie własnym kopalnie soli i fabryki tytoniu, oraz zakupuje liście tytoniowe w kraju i zagranicą dla swoich fabryk. W ten sposób koszta wybierania podatków w Austryi mieszczą w sobie także owe koszta zarządu i produkcyi tytoniu i soli, mające pokrycie w przychodach monopolów skarbowych [2].

---

[1] Wedle budżetów na r. 1909 wynosiły wydatki niemieckich państw związkowych (bez rzeszy niemieckiej) 5.628 milionów marek, w tej sumie wydatki zarobkowe 2.707 mil. marek. Wydatki tych państw na koleje żelazne wynosiły 2.005 mil. m., przychody kolei żel. 2.594 mil. m., dochód czysty kolei żel. 589 mil. m. Nadto wydatki na koleje rzeszy niem. wynosiły 105 mil. m., przychody 123 mil. m., dochód czysty 18 mil. m.

[2] Wedle zestawień O. Schwarza w Handwörter. der Staatsw. 3 wyd. t IV. Przychody i wydatki zarobkowe na dobra i przedsiębiorstwa państwowe wynosiły w r. 1908:

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

2. WYDATKI NA DŁUGI SKARBOWE.

Długi państwa i ciał samorządnych wzrosły w ostatniem stuleciu nadzwyczaj szybko i wzrastają dalej z każdym rokiem, przysparzając gospodarstwom publicznym znacznych i trwałych ciężarów. Wydatki na oprocentowanie i umorzenie długów publicznych tworzą dzisiaj największą pozycyę w wydatkach skarbowych, a ciężar ten jest tem dotkliwszy, że dawniejsze pożyczki były przeważnie wyszafowane na cele wojenne tudzież na pokrycie potrzeb bieżących i dopiero w ostatnich dziesiątkach lat korzystają państwa w szerszej mierze z kredytu w interesie gospodarstwa społecznego celem rozszerzenia sieci kolejowej i wzmocnienia ekonomicznej siły ludności. Z tego powodu wydatki na długi skarbowe zbliżone są do kosztów gospodarstwa skarbowego.

Ogółem wynosiły w roku 1906 długi państw europejskich przeszło 120 miliardów marek, nie licząc długów ciał samorządnych [1].

	przychody	wydatki
	w milionach	
W Niemczech wraz z państwami związkowemi	4.433 mil. m.	3.267 mil. m.
W Austryi i Węgrzech . .	1.285 kor.	999 kor.
„ Rosyi	756 rubli	603 rubli
„ Francyi	425 franków	304 franków
„ Belgii	337 „	223 „
„ Włoszech	260 „	167 „
„ Anglii	25 f. st.	17 f. st.
„ Ameryce Północnej (Unii)	201 dol.	201 dol.

[1] Ob. wyżej str. 180 uw. 2

Długi publiczne narastają także z tego powodu tak szybko, ponieważ z wyjątkiem Anglii państwa europejskie zbyt małe sumy przeznaczają na ich umorzenie[1].

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

Co do f o r m y długów publicznych[2] to na pozór najlżejsze są pożyczki w nieoprocentowanych notach państwowych. Jeżeli jednak noty wydane są w większej ilości i wskutek tego państwo nie może każdej chwili wypłacić ich w gotówce, zwykły przemieniać się w przymusowy pieniądz papierowy, otrzymują chwiejny kurs, zależny od ich ilości, od kredytu państwa i od spekulacyi, wypierają z obiegu krajowego dobre pieniądze kruszcowe, wywołują w kraju drożyznę, tamują rozwój kredytu i produkcyi i podkopują finanse państwa, ponieważ przychody publiczne wpływają także w lichym pieniądzu papierowym i nie wystarczają na zaspokojenie potrzeb publicznych[3]. Z tego powodu stałe długi publiczne są zwykle zaciągane w formie oprocentowanych papierów kredytowych.

---

[1] Wedle budżetów na rok 1910 wynoszą wydatki na długi w milionach f r a n k ó w: (R. G. L e v y w wyd. A l c a n a „La politique budgetaire en Europe" Paris 1910 str. 293).

	wydatek ogólny	odsetki	umorzenie
Francya	1.269	1.219	50
Rosya	1.087	1.015	72
Anglia	626	450	176
Niemcy (rzesza)	277	237	40
Turcya	188	150	38

Wydatek Austryi na długi wynosi wedle budżetu na roku 1910 ogółem 478,384.244 koron. Z tej sumy przypada na odsetki 412,129.799 koron, na administracyę długu 791.000 koron, na umorzenie 65,463.445 koron. Faktycznie jednak uchwalono wydać na umorzenie mniej o 17,861.544 koron, ponieważ upoważniono rząd do wydania renty celem umorzenia długu w tej wysokości. Długi Austryi wynosiły w połowie r. 1910 po wyłączeniu przypadającej na Węgry części długu ogólnego (t. zw. bloku węgierskiego w kwocie 1389 mil. koron) sumę 10.780 mil. koron, w tem 4.650 milionów długów kolejowych, 6.130 mil. długów innych.

[2] Bliżej o niej w dziale o długach publicznych.

[3] Bliżej o skutkach waluty papierowej w m o j e j rozprawie: „Waluta w Austryi i dążenie do jej reformy", Lwów 1890 str. 22 sq.

Stopa procentowa pożyczek publicznych zależy od ogólnej konjunktury i od kredytu państwa. W czasach powszechnej zniżki stopy procentowej mogą także państwa i ciała samorządne korzystać z niższej stopy kredytu, jeżeli ich kredyt nie jest zachwiany i jeżeli mają finanse uporządkowane. W ogólności w krajach zamożnych, obfitujących w kapitały pieniężne, stopa procentowa jest niższą, niż w krajach mniej zamożnych, ciężar długów skarbowych więc jest lżejszym. Dług Anglii („skonsolidowany") oprocentowany jest wedle stopy $2^1/_2\%$, długi Francyi (renta) wedle stopy 3%, długi rzeszy niemieckiej wedle stopy 3%, $3^1/_2\%$ i 4%, długi Prus i innych państw niemieckich przeważnie wedle stopy $3^1/_2\%$, niektóre 3% i 4%, długi Austryi wedle stopy 4% (drobna ilość renty inwestycyjnej po $3^1/_2\%$), długi Włoch wedle stopy $3^3/_4$ prc. dzięki konwersyi w r. 1906 przeprowadzonej. Wskutek różnicy w stopie procentowej roczny wydatek państwa na oprocentowanie długów jest w W. Brytanii znacznie niższy niż w Rosyi, w obu państwach monarchii austryacko-węgierskiej lub we Włoszech, pomimo że długi W. Brytanii w kapitale nie są mniejsze od długów tych państw. Dla skarbu państwa więc ważne jest umorzenie uciążliwych długów skarbowych za pomocą pożyczek nowych, niżej oprocentowanych, czyli t. zw. konwersya długów, jeżeli konjunktura targowa sprzyja takiej operacyi. Za pomocą konwersyi zmniejszyły niektóre państwa, n. p. Anglia, Francya, Włochy, Rosya, bardzo znacznie w ostatnich dziesiątkach lat swoje wydatki na długi.

Sposób użycia długów publicznych rozstrzyga o tem, czy wydatek na oprocentowanie i umorzenie długów będzie dla skarbowości ciężarem rzeczywistym, czy tylko formalnym, budżetowym. Jeżeli bowiem państwo użyje kapitałów pożyczonych na cele wytwórcze, przez to zmniejszy swoje wydatki w administracyi publicznej (n. p. na czynsze od najętych domów) albo wprost podniesie swoje dochody (n. p. z kolei żelaznych, kopalń, lasów), wówczas wydatek na długi może być pokryty w całości lub w części nowym dochodem. Koleje państwowe w Prusiech przynoszą w niektórych latach 7% dochodu czystego, gdy państwo płaci od długów kolejowych tylko 3% i $3^1/_2\%$. Natomiast koleje państwowe w Austryi przynoszą około $2^1/_2\%$ dochodu, gdy państwo płaci przeważnie 4% od kapitału włożonego w budowę i w kupno kolei żelaznych, dopłaca więc do dochodów kolejo-

wych z ogólnego budżetu na uzupełnienie wydatków. Jeżeli długi publiczne zostały użyte na cele niewytwórcze, wtedy cały wydatek na długi spada na ogólne dochody skarbowe i staje się dotkliwym dla ludności. W państwach niemieckich dzięki zwycięskiej wojnie z r. 1870 i inwestycyom, dokonanym z kontrybucyi wojennej, są wydatki na długi mniejsze, niż dochody z kolei żelaznych i z innych zakładów i dóbr państwowych, przeciwnie we Francyi niemal cały wydatek na oprocentowanie długów musi być pokryty z dochodów publicznych [1].

Także wydatki na emerytury dla urzędników i sług publicznych mają dla skarbu podobne znaczenie jak długi, ponieważ są wynagrodzeniem wysłużonych już pracowników państwowych. Państwo jednak może uniknąć tego wydatku, tworząc osobny fundusz emerytalny, zasilany corocznie z płacy urzędników i sług na podstawach zakładu ubezpieczeń życiowych.

Wydatki ciał samorządnych na długi wzmagają się szybko wskutek rozszerzenia zadań samorządu. Wydatki te jednak mają często pokrycie w oszczędnościach i dochodach, uzyskanych przez gospodarne użycie funduszów pożyczonych. Mianowicie miasta stołeczne korzystają w szerokich rozmiarach z kredytu publicznego, pragnąc sprostać swym rozległym zadaniom publicznym [2].

3. WYDATKI NA ZADANIA PUBLICZNE.

A) WYDATKI NA REPREZENTACYĘ I NACZELNE ORGANA PAŃSTWA I SAMORZĄDU.

Każde państwo, bez względu na system polityczny i ustrój społeczny musi mieć swą reprezentacyę tudzież naczelne organa, powołane do wyrażania woli państwowej i czuwania nad jej wy-

---

[1] Wedle O. Schwarza wydatek na długi państwowe w r. 1908 wynosił w milionach marek: w Anglii 590, Francyi 778, Austro-Węgrzech 604, Niemczech razem z państwami związkowemi 737, Rosyi 833, Włoszech 474, Japonii 370; na głowę ludności przedstawiają w markach wydatki na długi państwowe: w Anglii 13·38. Francyi 19·81, Austro-Węgrzech 12·09, Niemczech 11·71, Rosyi 5·51, Włoszech 14·12, Japonii 7·60.

[2] Ob. moje „Finanse miasta Lwowa“ str. 57—9. Wedle Załęskiego („Królestwo Polskie pod względem stat.“) wynosiły w r. 1892 długi miejskie na głowę w Paryżu 291 rubli, w Londynie 92 rubli, w Ber-

konaniem. Toż samo dotyczy związków autonomicznych w ich własnym, ograniczonym zakresie działania. Ztąd płynie dla gospodarstwa skarbowego potrzeba utrzymania reprezentacyi i naczelnych organów.

W państwach monarchicznych musi być zapewnione odpowiednie utrzymanie dla panującego i jego rodziny, jako panującej dynastyi. W państwach średniowiecznych i późniejszych absolutnych uważano przychody państwa za identyczne z przychodami panującego. Z rozwojem idei państwa i jego zadań, oraz z ustaleniem się przychodów publicznych z podatków, musiało nastąpić oddzielenie majątku panującego od mienia publicznego i osobne wyposażenie monarchy z przychodów skarbowych. Wyposażenie to polegało bądź w przychodach z pewnych majątków i innych źródeł skarbowych, bądź wprost w pieniądzach. Pierwszy system zaprowadzono najwcześniej bo już w XV. wieku w Polsce [1], drugi w drugiej połowie XVII. wieku w Anglii [2]. W Niemczech utrzymał się dotychczas w części dawniejszy system polski, połączony z nowszym systemem angielskim [3]. Za wzorem Anglii nazwano w całej Europie wyposażenie panującego i jego rodziny lista cywilną, lubo ta nazwa nie jest stosowną, ponieważ urzędnicy cywilni, od których ta nazwa pochodzi, tak w Anglii, jak i w innych państwach, nie są dzisiaj utrzymywani przez monarchę, lecz pobierają wynagrodzenie z ogólnych przychodów skarbowych.

---

linie 72, Wiedniu 42, Warszawie 21, w Moskwie 15, w Petersburgu 13 rubli. Wydatki większych krajów austryackich w r. 1905 na długi wynosiły w milionach koron: w Austryi dolnej 2·82, Austryi górnej 1·25, Czech 3·01, Moraw 1·42, Śląsku 0·53, Galicyi 10·86, Styryi 1·43, innych 5·00. Ob. bliżej moje sprawozdanie sejmowe j. w. str. 24—29.

[1] Por. wyżej, str. 59 i Lengnich, str. 118-29. Wcześnie jednak starano się zmienić ten system w pieniężny. W r. 1780 wynosiła lista cywil króla polskiego $3^1/_3$ mil. złp., nadto apanaże książąt saskich 268 000 złp.

[2] Por. wyżej, str. 75

[3] W państwach niemieckich przeważnie otrzymują panujący dochód do pewnej oznaczonej wysokości z dóbr skarbowych lub „fideikomisowych“, reszta zaś wpływa do skarbu. W Prusiech pobiera król od r. 1820 z domen $2^1/_2$ mil. talarów renty, nadto jednak (od r. 1889 i 1910) dodatek państwa w kwocie 10 milionów marek. Podobnie w księstwie warszawskiem przeznaczono dochód z dóbr koronnych do wysokości $3^1/_2$ mil. złp. na rzecz księcia. Por. tu Żółtowski, „Die Finanzen des Herzogthums Warschau“. Posen 1890 str. 91.

Wysokość t. zw. listy cywilnej stosować się musi do rzeczywistych potrzeb i wymogów stanu monarchy i dynastyi panującej. Lista cywilna, bez względu na prywatne dochody i dobra monarchy, t. zw. dobra szkatuły lub majątek fideikomisowy dynastyi zapewnić musi monarsze i jego rodzinie odpowiednie utrzymanie osobiste na stopie najwyższej arystokracyi rodowej, pokrycie wydatków dworu i urzędników nadwornych i wypełnienie tradycyjnego powołania monarchy na polu dobroczynności publicznej, nauki i sztuki. Nie bez wpływu na wysokość listy cywilnej są także względy skarbowe, w każdym jednak razie odgrywają tu one drugorzędną rolę. W państwach absolutnych jest wyposażenie monarchy już z powodu szerszego zakresu jego funkcyj publicznych większe, niż w państwach konstytucyjnych. O wysokości listy cywilnej stanowi w pierwszych państwach sam monarcha, w drugich właściwa władza prawodawcza. Wyposażenie członków dynastyi panującej może być pozostawione samemu monarsze z ogólnej listy cywilnej, jak w Austryi, lub też mogą oni otrzymywać wprost ze skarbu osobne t. zw. apanaże. Dla uniknienia drażliwych, często gorszących dyskusyj w sprawie listy cywilnej w ciałach parlamentarnych, najodpowiedniejszem jest ustalenie jej na czas dłuższy, nieograniczony lub na czas rządów panującego.

W rzeczypospolitej zupełnie innem jest stanowisko czasowej głowy państwa, prezydenta, aniżeli monarchy, dlatego wynagrodzenie tegoż ze skarbu może być znacznie niższe.[1] Za to inne czynniki konstytucyjne bywają stosunkowo lepiej wyposażone.

W państwach konstytucyjnych należą do kosztów naczelnej władzy prawodawczej także wydatki na reprezentacye narodu. Należą tu nie tylko wydatki administracyjne na utrzymanie odpowiednich lokalności, potrzeb kancelaryjnych, urzędów pomocniczych i sług, ale i wynagrodzenie posłów,[2]

---

[1] Prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej pobiera 50.000 dolarów, prezydent Francyi płacę 600 000 franków, na koszta podróży i reprezentacyi tyleż, razem 1,200.000 franków.

[2] We Francyi także członków senatu, którzy pobierają podobnie jak posłowie po 9.000 franków rocznie. Posłowie parlamentu austryackiego pobierają prócz kosztów podróży dyety dzienne po 20 koron, sejmu pruskiego po 15 m., sejmu galicyjskiego po 10 koron.

niemniej też wszelkie koszta przeprowadzenia wyborów, łożone ze strony państwa i samorządu, nie licząc już kosztów samych wyborców.[1] Wynagrodzenia posłów domaga się idea demokratyczna, przeciwna w ogóle urzędom i godnościom „honorowym“ z cechą arystokratyczną. Jakoż dzisiaj wszędzie, z wyjątkiem parlamentu niemieckiego, pobierają posłowie dyety.[2] Obok kosztów reprezentacyi państwa[3] i związków państwowych należą do tej kategoryi analogiczne koszta samorządu, mianowicie krajów, powiatów i gmin.

Nakoniec do niniejszej kategoryi wydatków zaliczamy z jednej strony wydatki na sprawy zagraniczne, mianowicie na dyplomacyę i konsulaty,[4] z drugiej strony zaś na radę ministrów, publikacyę ustaw i trybunały państwowe.

Wszystkie wydatki niniejszego działu są podobnie jak koszta naczelnej administracyi skarbowej w stosunku odwrotnym do zakresu całego gospodarstwa skarbowego. Im większem jest państwo czy ciało autonomiczne, tem stosunkowo niższe są wydatki naczelnej administracyi. W państwach większych europejskich wynoszą te wydatki około 2% ogólnych czystych wydatków państwowych.

B) WYDATKI NA OBRONĘ KRAJU.

Obrona kraju przed nieprzyjaciółmi zewnętrznymi, niemniej też przed gwałtownemi naruszeniami pokoju i porządku społecznego, jest pierwszorzędnym obowiązkiem państwa. Potrzeba ta była wielokrotnie główną pobudką łączenia się szczepów w związki państwowe, a wał i rów jest prastarym symbolem

---

[1] Ztąd mylą się reformatorzy, jak n. p. Maurus, którzy mniemają, że system bezpośredniego głosowania ludności w wielkich państwach byłby mniej kosztownym.

[2] Zasadniczo uchwalono je nawet w arystokratycznej Anglii, a w r. 1901 uchwalił je także parlament niemiecki, ale tej uchwały dotąd nie sankcyonowano.

[3] Wynosiły one w r. 1898/9 w tys. marek:

we Francyi	9,937
we Włoszech	1,761
w Prusiech	1,400
w Austryi	1,994

[4] Konsulaty mają zresztą głównie ekonomiczne, handlowe zadania.

pierwotnego państwa. Państwo nowożytne nie może zapominać o tem naczelnem swem zadaniu, a to tem bardziej, że stoi ono dzisiaj na straży wolności i praw całego narodu (nie tylko klas uprzywilejowanych), wielkich zdobyczy cywilizacyi, społecznych kapitałów, oraz rozległego organizmu związków ekonomiczno-społecznych. Zgodnie z przeobrażeniem politycznem i technicznem, zmienił się też dawniejszy system obrony krajowej. Miejsce dawnego pospolitego ruszenia obywateli zajęły stałe wojska, złożone z żołnierzy i dowódzców płatnych, zawodowo wykształconych i wyćwiczonych.

Zaborcza polityka wraz z troską o utrzymanie dotychczasowych zdobyczy u jednych państw, obawa zaś o własny byt i znaczenie u państw innych, wytworzyła od dawna w Europie system t. zw. zbrojnego pokoju, ugruntowany w polityce międzynarodowej t. zw. „systemem równowagi europejskiej“. Pod wpływem tego systemu współzawodniczą państwa wzajemnie w podnoszeniu swych sił zbrojnych na stopie wojennej i pokojowej, a w konsekwencyi w ciągłem zwiększaniu swych wydatków na obronę kraju. Ztąd też pomimo pokoju wydatki w tym dziale nieustannie rosną, a wzrost ten musimy niestety uznać za uzasadniony, o ile ma być istotnie rękojmią bezpieczeństwa i pokoju. Doświadczenia bowiem nowoczesnych wojen pouczają, że wojna niepomyślna jest nie tylko klęską polityczną, ale też niezmierną stratą ekonomiczną, po której tylko na wskróś żywotne organizmy w krótkim czasie do dawnej świetności dźwignąć się zdołają.

Wydatki stałe państw na cele obrony krajowej są obok wydatków na długi skarbowe najznaczniejsze i dochodzą łącznie z niemi do 75% wszystkich wydatków czystych w niektórych państwach europejskich. W W. Brytanii, która nie zna powszechnego przymusu służby wojskowej, lecz opiera się na droższym systemie zaciężnym, a nadto utrzymuje znaczną i kosztowną marynarkę wojenną, są wydatki te stosunkowo największe, bo dochodzą w czasie pokoju 40% wszystkich czystych wydatków.[1]

---

[1] R. G. Lévy w wydawn. Alcana („La politique budgetaire en Europe“ str. 292) zestawia wydatki na wojsko i marynarkę wedle budżetów na r. 1910 w milionach franków i w stosunku do ludności na głowę we frankach:

Wydatki skarbowe na obronę kraju nie wyczerpują ani rzeczywistego ciężaru skarbowego, ani ciężaru społecznego na cel niniejszy. Państwo bowiem utrzymuje stale na rzecz obrony kraju liczne kapitały użytkowe w nieruchomościach (twierdzach, arsenałach, budynkach, placach) i ruchomościach, które są uwięzione bez pożytku bezpośredniego dla skarbu; nadto starają się państwa mieć na cele szybkiej mobilizacyi i na pierwsze nagłe potrzeby wojenne pewien zapas gotówki do natychmiastowego rozporządzenia, czy to z nadwyżki dochodów i t. zw. reszt kasowych, czy też, jak dawniej w Prusiech, a od roku 1871 w państwie niemieckiem, wprost ze skarbu wojennego, na który odłożono tam z kontrybucyi francuskiej 120 milionów marek. Społeczeństwo ze swej strony ponosi z powodu służby wojskowej bezpośrednio znaczne wydatki, uzupełniające płacę czy żołd wojskowy (n. p. ochotników), a nadto przyczynia się wespół z ciałami autonomicznemi do kosztów kwaterunku wojska, strategicznych dróg i kolei żelaznych i t. p. Dodajmy do tego wszystkiego ubytek siły wytwórczej w samej Europie przeszło czterech milionów ludzi w pełni sił i zdrowia, stojących dzisiaj w czasie pokoju pod bronią w Europie[1], dodajmy dotkliwe straty zadane produkcyi społecznej przez odrywanie samoistnych wytwórców od ich zawodowej pracy, niemniej ubytek siły wytwórczej zwierząt, mianowicie koni, służebnych stale celom wojskowym, ubytek takiejże siły mnóstwa kapitałów i robotników, oddanych na usługi fabryk

---

	Anglia	Niemcy	Rosya	Francya	Turcya
Wydatek ogólny na obronę kraju	1562	1553	1686	1248	225
w tem armia	687	1000	1433	872	200
w tem marynarka w. . .	875	553	253	376	25
na głowę wydatki na obronę kraju (frank.) . . .	36·41	24·07	11·18	32·0	7·48
na głowę wydatki na samą armię	15·97	15·55	9·50	22·35	6·66
na głowę wydatki na marynarkę	20·34	8·52	1·68	9·65	0·82

Por. też wyżej zestawienie O. Schwarza, str. 181, uw. 1.

[1] Licząc przeciętną wartość siły roboczej człowieka w Europie na dwie marki dziennie, otrzymamy na 300 dni roboczych w roku 600 marek, na 4 miliony ludzi 2.400 milionów marek.

broni, fortec i t. p., a dopiero będziemy mieli jaśniejszy obraz olbrzymich ofiar, jakie dla swego bezpieczeństwa i pokoju ponosi państwo, samorząd i całe społeczeństwo. Cała Europa łoży bezpośrednio na swą obronę rocznie okrągło sześć miliardów marek, inne wydatki zaś łącznie z ubytkiem sił wytwórczych mogą być na takąż sumę oszacowane. A wszystko to tylko w czasie pokoju, nie licząc kosztownych i niszczących wojen, ani ciężaru długów skarbowych, które głównie z powodu wojen i zbrojnego pokoju wynikły i swym ciężarem przewyższają nawet wydatki państwowe na obronę kraju!

Nie jest wprawdzie pozbawioną służba wojskowa także pewnych stron dodatnich, wychowawczych, wyrabiając u żołnierzy poczucie karności i zamiłowanie porządku, szerząc wśród prostego ludu świadomość własnej godności i poczucie patryotyczne. Wszelako wszystkie te wychowawcze korzyści dałyby się osiągnąć niezawodnie i bez służby wojskowej przy racyonalnym systemie wychowawczym, a bez nieuniknionych ujemnych skutków, jakie odwyknienie żołnierzy od wytwórczej pracy zawodowej za sobą pociąga. W ogóle zatem ów wzrost ciężarów i wydatków wojskowych jest zjawiskiem wielce niepomyślnem w nowożytnej skarbowości, przygniata siłę ekonomiczną ludności niemal do ostatecznych granic i nie pozwala państwu na polu administracyi wewnętrznej rozwinąć w całej pełni swej wytwórczej i cywilizacyjnej działalności. Wprawdzie względy skarbowe muszą ulegać żywotnym interesom państwa, i dlatego wydatków niezbędnych dla obrony kraju żadną miarą potępić nie można, ale ten sam żywotny interes powinien skłonić państwa do powstrzymania niepohamowanego wyścigu militarnego, sprzecznego z szczytnem posłannictwem państw cywilizowanych i ekonomiczno-społeczną solidarnością demokratycznych ludów.

C) WYDATKI NA SĄDOWNICTWO I WIĘZIENIA.

Dobre i niezależne sądy, oraz szybkie postępowanie sądowe, są nie tylko rękojmią wolności, własności i innych praw obywatelskich, ale oraz koniecznym warunkiem postępu społecznego, politycznego i ekonomicznego. Jakoż państwo nowożytne zabrało się wszędzie do stanowczej reformy sądownictwa i wprowadziło w miejsce dawnych sądów patrymonialnych i politycznych od-

rębne i niezawisłe od rządu władze sądowe, w miejsce zaś postępowania tajnego i pisemnego wprowadza postępowanie ustne i jawne, zgodne z ideą demokratyczną. Także sądownictwo wojskowe wymaga w tym duchu szybkiej reformy, lubo i ta reforma nie obejdzie się bez znacznych ofiar skarbowych[1]. Reformy sądowe włożyły na skarb nowe wydatki, których wzrost w najnowszych czasach jest objawem pomyślnym i cywilizacyjnym. Sądy powinny być uposażone w pracowników pod każdym względem niezależnych i przodujących wykształceniem zawodowem i znajomością życia i potrzeb społecznych; cel ten osiągnąć można jedynie przez zapewnienie urzędnikom sądowym nie tylko niezależności formalnej, ale i ekonomicznej w odpowiedniej płacy. Także ilość sędziów i sądów w kraju powinna odpowiadać potrzebie szybkiego wymiaru sprawiedliwości, a postępowanie ustne i jawne tylko w razie kolegialnej organizacyi sądów nawet w najniższej instancyi, przynieść może w całej pełni pożądane korzyści. Demokratyczna instytucya sądów przysięgłych czy ławniczych nie może obniżyć wydatków na sądownictwo, ponieważ wymaga współdziałania trybunału i oskarżyciela zawodowego: nadto i ta instytucya tylko wówczas dać może rękojmię niezawisłości, jeżeli sędziowie przysięgli otrzymają ze skarbu dostateczne utrzymanie w czasie pełnienia swych czynności obywatelskich.

Z tych przyczyn wydatki na cele sądownictwa nie tylko wzrosły, ale i w przyszłości wzmagać się muszą. W krajach, w których sądownictwo jest scentralizowane w rękach państwowych, wszystkie wydatki na sądownictwo obarczają budżet państwowy. Gdzie zaś, jak w Anglii lub Rosyi, także samorząd do współdziałania w sądownictwie jest powołany, rozdzielają się te wydatki między państwo i ciała autonomiczne.

Sądownictwo karne i wykonanie kar wymaga też utrzymywania więzień i wydatków na więźniów. Także te wydatki wzmagać się muszą w miarę, jak państwo usiłuje zadośćuczynić żądaniu postępowych kryminalistów względem racyonalnego urządzenia budynków więziennych, zaprowadzenia systemu celkowego, kolonii karnych poprawczych, lepszego żywienia więźniów i kształcenia ich w szkołach więziennych ogólnych i zawodowych. Rów-

[1] N. p. w Austryi reforma przestarzałej procedury karnej wojskowej.

nież wynagrodzenie dla niewinnie skazanych lub w śledztwie aresztowanych jest wymogiem sprawiedliwości społecznej i powiększy z czasem ogólne wydatki tego działu.

Część wydatków łożonych na sądownictwo i więzienia zwracają państwu przychody administracyjne sądowe i opłaty, oraz przychody ze sprzedaży produktów i najmu usług więźniów. Suma wydatków na sądownictwo i więzienia, jakkolwiek dzisiaj w krajach europejskich stosunkowo do wydatków dawniejszych znaczna, nie oznacza zatem rzeczywistego c i ę ż a r u tych instytucyj dla społeczeństwa. Z drugiej strony w wydatkach budżetowych nie mieszczą się koszta bezpłatnego udziału społeczeństwa w sądownictwie z tytułu obowiązków obywatelskich w charakterze sędziów przysięgłych, assesorów, świadków, niemniej opłaty za doręczenie uchwał sądowych, gdzie one dotychczas się zachowały. Z większych państw europejskich najwięcej łożą na sądownictwo Prusy i W. Brytania, na zakłady karne W. Brytania i Włochy, najmniej zaś łoży na sądownictwo Francya, na zakłady karne Austrya[1].

Sądownictwo i zakłady karne nie mogą być w państwie nowożytnem uważane jako źródło dochodów dla skarbu, wydatki skarbowe na nie płyną więc z ogólnych dochodów skarbowych. W części jednak mogą i powinni przyczynić się do utrzymania sądów ci obywatele, którzy bezpośrednio z ich usług korzystają, o czem bliżej w nauce o opłatach. Zakłady karne zaś powinny być wedle możności także szkołą wychowawczą i ekonomiczną dla więźniów, a przychód uzyskany z produktów ich pracy lub z najmu ich usług zmniejsza ciężar ich utrzymania. Państwo jednak czuwać nad tem powinno, aby zajęcie ich nie było jednostronnem i nie czyniło dotkliwej konkurencyi zarobkowaniu miejscowej ludności[2].

---

[1] Wydatki min. sprawiedliwości w Austryi wedle budżetu na r. 1910 wynoszą 86,387.991 koron, nadto budynki sądowe 4,508.274 kor. (O wzroście tego budżetu ob. moje referaty budżet. w austr. izby posłów za rok 1907—1910). W Anglii wynosiły wydatki zarządu sprawiedliwości w r. 1908 f. st. 17,359.200, w Prusiech 138,126.000 marek, we Francyi 37,478.000 frank., we Włoszech 50,948.000 l.

[2] W Austryi wynoszą w r. 1910 wydatki ogólne na więzienia 7,274.140 koron, nadto na budynki 896.000 kor., przychody więzień głównie z pracy więźniów 2,857.052 koron. Część zarobku więźniów odkłada się dla nich na czas wyjścia z więzienia.

D) WYDATKI NA ADMINISTRACYĘ WEWNĘTRZNĄ.

Przez administracyę wewnętrzną rozumiemy cały obszar działalności państwa i samorządu ku popieraniu rozwoju fizycznego i umysłowego, ekonomicznego, społecznego i etycznego, w całem społeczeństwie. Do administracyi wewnętrznej w znaczeniu szerszem należą więc także zadania publiczne już omówione, a w szczególności obrona kraju i sądownictwo; w ściślejszem znaczeniu rozumiemy przez nią rozległe pole funkcyj państwowych i samorządu, nie objętych powyższemi zadaniami. Zaliczamy tu mianowicie:

a) Polityczny zarząd kraju wraz z policyą i służbą zdrowia. W państwie nowożytnem spoczywa polityczny zarząd kraju w rękach organów państwowych i samorządu, które wstąpiły w miejsce dawnych rządów patrymonialnych. Organa te powołane są też do sprawowania policyi w obrębie państwa, t. j. czuwania nad bezpieczeństwem osób i mienia, zapobiegania naruszeniom prawa i porządku społecznego. Do nich należy także utrzymywanie ludności w ewidencyi, przedsiębranie spisów ludności, dalej opieka nad zdrowiem mieszkańców przez lekarzy publicznych, zakłady lecznicze i zapobieganie rozszerzeniu się chorób zaraźliwych, niemniej organizacya dobroczynności publicznej. Wszystkie te zadania spełnia państwo dzisiejsze wespół z samorządem, który w nowszych czasach powołanym został do współdziałania na tem polu w szerokim zakresie. W Austryi i Galicyi współdziałają tu gminy, powiaty, kraj i państwo. Mianowicie policya miejscowa, służba zdrowia i opieka nad ubogimi spoczywa w przeważnej części w rękach samorządu. Z tego powodu cyfry wydatków państwowych nie dają jeszcze prawdziwego obrazu wydatków publicznych na te cele.

b) Wydatki skarbowe na oświatę publiczną. Szerzenie oświaty publicznej jest pierwszorzędnym obowiązkiem demokratycznego państwa, płynącym nie tylko z jego posłannictwa cywilizacyjnego, ale także z natury politycznego równouprawnienia obywateli. Społeczeństwo ciemne, nie umiejące ocenić znaczenia i doniosłości swych praw publicznych, nie jest w ogóle dojrzałem do uczestnictwa w rządach nawet pośrednio przez wybory, równouprawnienie polityczne w takiem społeczeństwie łatwiej staje się narzędziem anarchii i samowoli, niż

środkiem prawdziwego postępu. Ztąd też państwo nowożytne orzekło przymus minimalnej oświaty publicznej w szkołach ludowych, jako logiczną konsekwencyę swej natury i ustroju. Z przymusem szkolnym zaś łączy się obowiązek państwa urządzenia i utrzymania publicznych szkół ludowych. Jakoż wydatki na szkoły ludowe stanowią we wszystkich państwach nowożytnych, a względnie w krajach i gminach, najważniejszą część wydatków na oświatę publiczną. Z rozwojem samorządu przeniosło państwo obowiązek utrzymywania szkół ludowych w części lub nawet, jak w Austryi, w całości na gminy i inne ciała autonomiczne. Wydatki na szkoły średnie i wyższe, na wykształcenie zawodowe, na pielęgnowanie sztuk i umiejętności rosną także we wszystkich państwach, obciążają zaś głównie budżety państwowe, a w części też budżety autonomiczne, szczególnie na szkoły zawodowe. Z pośród państw europejskich najwięcej łożą na oświatę publiczną W. Brytania, Francya i Niemcy[1].

c) Wydatki skarbowe na wyznania. Państwo dzisiejsze uznaje równouprawnienie wszystkich wyznań, które jako odrębne korporacye postarać się powinny same o środki utrzymania. Wszelako zachowanie i pielęgnowanie ducha religijnego w społeczeństwie jest silną podporą porządku i pokoju społecznego, oraz etycznego postępu, a tem samem nie może być państwu obojętnem. Ze względu na tę etyczną i społeczną doniosłość wyznań religijnych, przedewszystkiem zaś etyczną

---

[1] Wedle O. Schwarza wynosiły w r. 1908 wydatki państwowe na oświatę w milionach marek:

	w Anglii	Francyi	Niemczech	Austro-Węgrzech	Rosyi	Włoszech
	347	217	318	129	114	61
na głowę w mark.	7·87	5·52	5·04	2·58	0·75	1·83

W Austryi wynosiły w r. 1905 wydatki krajów na oświatę (głównie szkolnictwo ludowe) 107,375.195 koron, czyli 38·41 proc. sumy wydatków krajowych i przeciętnie 3 kor. 94 gr. na głowę ludności.

Budżet austryacki na r. 1910 wykazuje wydatki

na oświatę	65,165.291 koron
nadto wydatki centralne	8,663.197 „
i na budynki	12,087.639 „
razem więc . .	85,916.127 koron

Budżet krajowy galicyjski na r. 1910 przewiduje wydatki na oświatę w kwocie 23,720.903 koron, nadto budżet szkolny m. Lwowa na r. 1910 nie objęty krajowym budżetem szkolnym 2,034.613 koron.

i cywilizacyjną misyę chrześciaństwa, są także wydatki państwa na cele wyznaniowe, mianowicie na utrzymanie i wspieranie niższego duchowieństwa zasadniczo usprawiedliwione. Oprócz tego mają wszystkie państwa europejskie jeszcze specyalne tytuły i obowiązki przyczyniania się z funduszów skarbowych do wydatków wyznaniowych, mianowicie kościoła chrześciańskiego. Kościół bowiem posiadał w średnich wiekach rozległe dobra i fundusze, które w czasie reformacyi i później w przeważnej części zostały przez państwa zabrane bez odszkodowania. We Francyi skonfiskowano dobra kościelne w czasie rewolucyi, przyczem państwo przyjęło na siebie obowiązek utrzymywania prawnie uznanych wyznań. W Austryi za cesarza Józefa II. skonfiskowano wiele dóbr kościelnych i utworzono z nich t. zw. fundusz religijny[1]. We Włoszech skonfiskowano w nowszych czasach mnóstwo dóbr kościelnych na rzecz funduszu religijnego[2]. W państwach niemieckich zabrano kościołowi z początkiem ubiegłego stulecia wiele majątków, n. p. w Prusiech edyktem z r. 1810. Zabrawszy majątek kościelny dla własnej korzyści przyjęły państwa tem samem na siebie obowiązek utrzymywania w razie potrzeby duchowieństwa i dostarczenia kościołowi, innych niezbędnych środków. W państwach wschodnich znowu, w Rosyi i Turcyi, uznaną jest religia prawosławna, a względnie mahometańska za panującą i uprzywilejowaną, przez co niedobory kościelne spadają na karb skarbu państwowego. W ogólności tylko w tych krajach, w których utrzymał się znaczny majątek kościelny, jak w Anglii, Szwecyi, Hiszpanii, Węgrzech, wydatki na cele wyznaniowe nie obciążają prawie wcale gospodarstwa skarbowego. Oprócz państwa przyczyniają się do utrzymania wyznań gminy polityczne i wyznaniowe, patronowie kościołów i sami parafianie,

d) Wydatki na gospodarstwo społeczne. Już w państwach absolutnych w okresie polityki merkantylnej łożono znaczne wydatki ze skarbu na rozwój krajowych środków komunikacyjnych, na ożywienie handlu wewnętrznego i zewnętrznego,

---

[1] Wydatki na wyznania wynoszą w budżecie Austryi na r. 1910 sumę 29,173.084 koron, pokrycie z funduszów i dóbr religijnych wynosi 9,803.122 koron, wydatek czysty więc 19,369.962 koron.

[2] Samo państwo włoskie nie łoży nic na wyznania.

na uprzywilejowane kompanie handlowe, tudzież na podniesienie produkcyi krajowej, zwłaszcza przemysłowej. Pod tym względem zdziałano wiele szczególnie we Francyi za Colberta, a trwałe ślady owych nakładów państwowych pozostały dotychczas w rozwiniętej sieci dróg i kanałów, w wychowaniu sił wytwórczych narodu na polu przemysłu artystycznego. Pomimo silnej reakcyi przeciwko dawnej polityce państwa policyjnego w państwie nowożytnem, rozszerzono niebawem wbrew doktrynie liberalnej jego zadania i działalność na polu gospodarstwa społecznego, a najnowsza polityka socyalna nadaje tym zadaniom nowe kierunki i szerszą podstawę.

W szczególności należą tu najpierw wydatki skarbowe na ś r o d k i k o m u n i k a c y j n e, drogi lądowe i wodne. Wydatki te obciążają zarówno skarb państwa, jak i samorządu, wedle tego, czy drogi dotyczą interesu całego państwa, czy też lokalnych potrzeb kraju, powiatu i gminy. Z powstaniem głównych dróg państwowych stara się państwo jedynie o ich utrzymanie i uzupełnienie, podczas gdy samorząd ponosi całe brzemię dalszego rozgałęzienia sieci komunikacyjnej. Ztąd też dzisiaj wydatki samorządu na drogi są stosunkowo znaczniejsze niż państwa[1]. W związku z tymi wydatkami są wydatki skarbowe na z a k ł a d y k o m u n i k a c y j n e, mianowicie poczty, telegrafy, telefony, koleje żelazne i żeglugę parową. Należą tu subwencye państwa i samorządu dla przedsiębiorstw prywatnych, dalej wydatki z tytułu gwarantowanego przedsiębiorstwom minimalnego dochodu[2], zakupno części akcyj przedsiębiorstwa, bezprocentowe pożyczki, nakoniec wykupno zakładów lub ich budowa i dalsze prowadzenie na rzecz państwa czy samorządu. Oczy-

---

[1] W W. Brytanii łoży na drogi samorząd niemal wyłącznie, w r. 1902/3 f. st. 15,547.000, we Francyi trzy razy tyle co państwo, podobny stosunek zachodzi we Włoszech i w Austryi, w Prusiech oddało państwo w r. 1875 swoje drogi prowincyom w zarząd, oddając im odpowiednie fundusze na ten cel. W Austryi przeznacza budżet państwa z r. 1910 na budowę i utrzymanie dróg 26,393.120 koron, na budowle wodne 12,090.730 koron, oprócz wydatku funduszów melioracyjnego (na r. 1910 preliminowano 9,723.323 koron) i inwestycyjnego na drogi wodne i na regulacye rzek.

[2] Z tych tytułów wypłaciły państwa dotychczas akcyjnym spółkom kolejowym olbrzymie sumy, zwłaszcza Francya. W Austryi wiele linii zostało upaństwowionych, aby nie narażać skarbu na ciągłe dopłaty z tytułu gwarancyi.

wiście wszystkie te wydatki są czystymi wydatkami skarbowymi tylko wtedy, jeśli nie pokrywają ich w całości odpowiednie przychody skarbowe. Dzisiaj państwowe poczty, telegrafy, telefony i koleje żelazne nie powodują w ogólności nowych ciężarów, okrom wyłożonego już lub amortyzowanego kapitału zakładowego.

Dalej należą tu wydatki na podniesienie swojskiej produkcyi rolniczej, przemysłowej i handlu, bądź przez subwencye na melioracye, chów bydła, na muzea, izby handlowe i przemysłowe, utrzymywanie wzorowych własnych zakładów, bądź przez regulacyę koryta rzek i potoków górskich, zalesienia łysin górskich i wydm piasczystych[1], tępienie chorób zaraźliwych i szkodliwych owadów, zakładanie szkół zawodowych, urządzanie wystaw, udzielanie premij wywozowych eksporterom pewnych produktów swojskich, przez badania i publikacye statystyczne i t. p. Dalej należy tu popieranie zdrowej parcelacyi, komasacyi, tworzenie włości rentowych, popieranie organizacyi kredytu dla ludności wiejskiej, kas gminnych pożyczkowych i kas systemu Raiffeisena[2], organizacyi kredytu dla rękodzieła i przemysłu. Zaliczyć tu należy także peryodyczne zapomogi dla ludności dotkniętej nieurodzajem, powodzią i innemi klęskami elementarnemi, rozdawnictwo zboża na zasiew, podejmowanie robót publicznych dla stworzenia zarobku w czasach niepomyślnych i t. d.

W zakres polityki ekonomiczno-społecznej wchodzi też organizacya dobroczynności publicznej, organizacya biur pracy, popieranie kolonizacyi wewnętrznej i zewnętrznej, stowarzyszeń gospodarczych, zapobieganie przesileniom gospo-

---

[1] W Austryi pielęgnowanie kultury krajowej należy głównie do krajów. Także państwo podjęło się wielkiego przedsiębiorstwa, mianowicie zalesienia kamienistej pustyni w górach Krasu w ks. Gorycyi i Gradyski. W czasie od roku 1884—1900 zalesiono 3.325 hektarów, kosztem 387.313 koron. Jeszcze 4.907 hektarów pozostało do zalesienia. Do końca roku 1900 zasadzono tam 42,273.834 drzew i krzewów (Wiener Zeitung Nr. 157 i 158 z roku 1901).

[2] Sejm galic. uchwalił w r. 1899 utworzyć fundusz pożyczkowy dla spółek oszczędności i pożyczek do wysokości dwóch milionów koron, płatny w 50 ratach. Dzięki pomocy kraju wzrosła liczba kas w roku 1910 do tysiąca. Na koszta komisyj dla włości rentowych przeznacza budżet krajowy na r. 1910 kwotę 84.594 kor., na koszta komisyj komasacyjnych 94.334 koron.

darczym, w ogóle obszerny i nieograniczony zakres działalności na polu ekonomiczno-społecznem.

Szczególną doniosłość dla państwa i społeczeństwa w dzisiejszym stanie ich rozwoju przedstawia polityka społeczna, łagodząca kwestyę społeczną i prowadząca ludzkość na wyższe stopnie etyki i cywilizacyi. Zadania socyalne państwa rosną z każdym rokiem, są wręcz nieskończone. Dość wspomnieć o znamiennym zwrocie, jakiego dokonała świeżo Anglia, uznając prawo niezamożnych obywateli do emerytury na starość, o najnowszem ustawodawstwie Francyi, rozszerzającem ideę obowiązkowej pomocy państwowej, przyjętą w ustawodawstwie niemieckiem dla robotników, także na samoistnych drobnych wytwórców[1], o licznych projektach i próbach ubezpieczenia nie mających pracy przy pomocy funduszów publicznych, aby zrozumieć, jak szerokie i wdzięczne pole otwiera się w tej dziedzinie dla państwa. Ztąd wynika dla skarbowości konieczność postarania się o pokrycie nowych wydatków skarbowych[2]. Nie możemy wątpić, że wzrost wydatków na tem polu postępować będzie w silnej progresyi na chlubę nowożytnej idei państwowej i społecznej.

---

[1] Ob. wyżej o stosunku skarbowości do polityki społecznej str. 17 i n.

[2] W budżecie angielskim na r. 1910 znajduje się już nowy wydatek 9 mil. f. szt. na pensye starców. Budżet francuski nie ma jeszcze pokrycia dla wykonania ubezpieczenia na starość i niezdolność do pracy z r. 1910. Za rok 1908 podaje O. Schwarz wydatki na cele socyalne Niemiec w sumie 106 mil. marek, Anglii 2·9 mil. m., Francyi 10·5 mil. marek.

DZIAŁ TRZECI.

DOCHODY SKARBOWE.

Dochody skarbowe państwa nowożytnego odpowiadają naturze tego państwa oraz panującego systemu gospodarstwa pieniężnego i kredytowego. Podstawą dochodów skarbowych jest cały dochód społeczny. Najobfitszem źródłem tych dochodów są świadczenia pieniężne całego społeczeństwa w formie podatków, ceł i opłat publicznych. Dochody z prywatnego majątku ziemskiego, które w gospodarstwie średniowiecznem były podstawą utrzymania monarchy i państwa, należą dzisiaj do ubocznych źródeł dochodów skarbu publicznego.

Wśród dochodów z prywatnych źródeł nabrały w niektórych państwach nowożytnych donioślejszego znaczenia dochody z przedsiębiorstw komunikacyjnych, objętych przez państwo w interesie dobra publicznego, mianowicie z kolei żelaznych, poczt, telegrafów i telefonów. Zakłady te jednak mogą przysporzyć państwu dochodów tylko w społeczeństwach ludnych, ekonomicznie rozwiniętych. Tylko w takich społeczeństwach jest zapotrzebowanie zakładów komunikacyjnych i korespondencyjnych tak znaczne, że koszta ich utrzymania i umorzenia mogą być z przychodów pokryte i czysty dochód może być nadto osiągnięty. W krajach niezamożnych, ekonomicznie i cywilizacyjnie zacofanych, nie może państwo liczyć na czyste dochody z takich zakładów.

Nowożytną cechę mają także przychody publiczne z kredytu. Już w zwyczajnym normalnym toku gospodarstwa skarbowego może się okazać w gospodarstwie brak chwilowy gotówki, mianowicie wtedy, jeśli państwo ma niezbędne wypłaty (n. p. na płace urzędników i służby, odsetki od długów, ceny za dostawione materyały), dochody skarbowe zaś zalegają i jeszcze nie wpłynęły. W takim wypadku musi państwo korzystać z swo-

ich zapasów kasowych, dawniej uzbieranych, w braku zaś zapasów z kredytu publicznego, wielce ułatwionego w dzisiejszym systemie organizacyi bankowej i gospodarstwa kredytowego. Nadto musi państwo uciekać się do kredytu publicznego bądź dla dokonania pewnych robót, wymagających naraz bardzo znacznych kapitałów (n. p. budowy kolei żelaznych, kanałów, portów), bądź dla obrony zagrożonego bytu (uzbrojenia, wydatki wojenne), bądź pokrycia niedoborów bieżących w czasie zwichnięcia równowagi w gospodarce skarbowej. Z tego powodu kredyt publiczny przedstawia się w nowożytnem państwie jako nadzwyczajne źródło dochodów, do którego państwo często sięga, a nieraz go nadużywa.

W każdem państwie nowożytnem spotykamy się z dochodami z podatków, z ceł, z opłat, z prywatnego majątku, z pewnych przywilejów skarbowych, niemniej z kredytu. Pod tym względem przedstawia skarbowość nowożytna pewien typowy system, nadający się do naukowej analizy i syntezy w nauce skarbowości. Stosunek jednak owych dochodów wzajemny, przewaga pewnych rodzajów dochodów, zwłaszcza podatków, tendencye w skarbowości są w rozmaitych państwach różne. Także skarbowość ciał samorządnych przedstawia wielkie różnice.

Z pośród państw europejskich najwięcej postępową jest skarbowość W. Brytanii. Reformy skarbowe w tem państwie objawiają od wielu lat wyraźną tendencyę demokratyczną zwolnienia warstw ekonomicznie słabszych od ciężarów państwowych. Podatek dochodowy angielski chroni znaczne minimum egzystencyi (160 f. st.), a wyższy jeszcze dochód z pracy ma zapewnione ulgi podatkowe. Podatki konsumcyjne i cła angielskie nie obciążają niezbędnej konsumcyi warstw biedniejszych. Reformy podatkowe w najnowszych czasach poszukują nowych dochodów skarbowych w klasie zamożnej, w wyższych dochodach, spadkach, w niezarobionym przyroście majątku. Równocześnie zajęło się państwo energicznie zaopatrzeniem starców obywateli ze skarbu publicznego[1] i umarza corocznie znaczną część długu swego, stwarzając w ten sposób na nieprzewidziane wypadki elastyczną dla siebie rezerwę w kredycie publicznym. Skarbowość samorządu w Anglii jednak nie objawia tej postępowej tendencyi,

[1] Por. wyżej str. 21.

opierając się w znacznej części na podatkach przestarzałych, uiszczanych przez mieszkańców.

Postępową, demokratyczną tendencyę objawia także skarbowość państwowa Francyi od czasu, gdy dźwignęła się po klęskach skarbowych, zadanych jej nieszczęśliwą wojną z r. 1870, jej olbrzymiemi stratami i kosztami i zapłaconą kontrybucyą wojenną, które dotychczas zawisły ciężko nad skarbem publicznym w formie długów, najwyższych w Europie. Włochy zdołały oszczędną gospodarką doprowadzić do równowagi skarbowej, czem stworzyły zdrową podstawę dla reformy skarbowej. Finanse Niemiec i Austryi w ostatnich latach nie mogą sprostać rosnącym potrzebom, a projekty podatkowe wzmocnienia skarbu, zwłaszcza projekty tworzenia nowych monopolów skarbowych na przedmioty niezbędnej konsumcyi (zapałki, nafta), nie mają postępowej, demokratycznej cechy. Finanse Rosyi po ostatniej wojnie z Japonią, niemniej Turcyi, nie powróciły jeszcze do równowagi.

Dochody skarbowe przedstawimy w porządku następującym:

1. Dochody z prywatnych źródeł, mianowicie z majątku nieruchomego, z kapitałów, z przedsiębiorstw i zakładów zarobkowych.

2. Dochody z przywilejów skarbowych, płynące z szczególnych uprawnień skarbu publicznego.

3. Dochody administracyjne, zwłaszcza opłaty skarbowe, pobierane od osób interesowanych za usługi publiczne.

4. Podatki, nałożone na społeczeństwo niezależnie od usług ciał publicznych.

5. Cła, nałożone dla celów skarbowych na przedmioty dowożone do kraju.

6. Kredyt publiczny.

ROZDZIAŁ PIERWSZY.

DOCHODY PAŃSTWOWE Z PRYWATNYCH ŹRÓDEŁ.

1. MAJĄTEK SKARBOWY NIERUCHOMY.

Zaliczamy tu majątki ziemskie czyli domeny, lasy, kopalnie i domy, o ile wszystkie te nieruchomości mają przeznaczenie skarbowe. Nie należą tu posiadłości skarbowe, które służą potrzebom administracyi wewnętrznej lub obrony kraju i nie przy-

noszą żadnych przychodów, n. p. fortece, arsenały, gmachy publiczne, ogrody, place i t. p., niemniej posiadłości oddane stale w użytkowanie monarsze, n. p. dobra ziemskie, zamki, pałace, chociaż pośrednio zmniejszają wydatki skarbowe.

1. SKARBOWE DOBRA ZIEMSKIE.

a) DZISIEJSZY STAN TEORYI I POLITYKI SKARBOWEJ.

Państwo nowożytne i gminy dzisiejsze odziedziczyły po ubiegłych wiekach rozległe obszary ziemskie i lasowe. Obszary te miały rozmaity początek dziejowy, pochodziły bowiem bądź z czasów pierwotnego osiedlenia i zdobyczy, bądź z czasów późniejszych zaborów, sekularyzacyi dóbr duchownych, konfiskat, z dobrowolnych działów pomiędzy własnością panującego a państwa, i z innych źródeł. Dawniej były one główną podstawą gospodarstw publicznych, a dotychczas zachowały w skarbowości g m i n n e j pierwszorzędne znaczenie. Obszary państwowe zmniejszyły się już w ubiegłych wiekach znacznie wskutek rozrzutności i niegospodarności panujących, tudzież nieprawnych zaborów przez chciwych a potężnych możnowładzców. Wprawdzie równocześnie napływały nowe dobra wskutek zdobyczy, sekularyzacyi, konfiskat, reunionów i wykupna, pomimo to jednak przyrost ów nie zdołał powstrzymać powszechnego uszczuplenia majątków ziemskich w państwach europejskich. Jeszcze przed stu laty w czasie rewolucyi zwiększono n. p. we Francyi wskutek zaboru dóbr rodziny królewskiej, kościoła, a później też wychodźców, bardzo znacznie państwowe dobra ziemskie, ale przez szybką wysprzedaż znowu się ich pozbyto[1]. W Anglii szczególnie za Tudorów i Stuartów rozdarowano i wysprzedano przeważną część majątków ziemskich. Podobnie w Polsce mimo protestów sejmowych umniejszały się ciągle dobra koronne wskutek darowizn, zastawów i wysprzedaży; w czasie rozbiorów były one jeszcze znaczne i zajmowały n. p. w Galicyi w r. 1800 około 10% całego obszaru kraju.

Znaczenie i stanowisko dóbr ziemskich w skarbowości państwowej są w literaturze skarbowej przedmiotem naukowego sporu, który był najgorętszym w pierwszej połowie XIX stulecia.

---

[1] Od r. 1790—1830 sprzedał rząd francuski gruntów za 4631 milionów franków.

Dawniejsza teorya skarbowa uważała majątki ziemskie państwa za podstawę państwowych przychodów i kredytu, niemniej za podporę dziedzicznej monarchii i sprzeciwiała się stanowczo ich wyprzedaży. Przeciwnie nowsza teorya liberalna, panująca od czasów Adama Smitha, oświadczyła się zarówno ze względów ekonomicznych i skarbowych, jak politycznych, za wyprzedażą majątków ziemskich. W tem przeciwieństwie nowszej teoryi liberalnej do dawniejszej kameralistycznej odzwierciedlił się zarazem przewrót, jaki nastąpił w organizacyi skarbowości państwowej: faktycznie bowiem zmieniły się podstawy politycznego i ekonomicznego bytu państw nowożytnych, a tem samem zachwiały się podwaliny teoryi dawniejszej. Jednakowoż bezwzględna niechęć szkoły liberalnej przeciw majątkom ziemskim znalazła w nauce przeciwników. Radykalni agrarzyści, zwłaszcza w Ameryce, jak George, Wallace, i w Niemczech, jak Samter, Stamm, Stöpel, Flürschheim, domagają się reformy własności ziemskiej, niektórzy wprost upaństwowienia ziemi w interesie publicznym. Szkoła realistyczna podniosła przeciw wyprzedaży również wątpliwości, szczególnie ze stanowiska polityki socyalnej.

Wielkie potrzeby skarbowe w XIX. stuleciu były w praktyce skarbowej silną podnietą do korzystania z rad i wskazówek liberalnej szkoły. Jakoż w XIX. stuleciu przystąpiły niemal wszystkie państwa w Europie do szybkiej i zasadniczej wyprzedaży swych majątków ziemskich. W teoryi i w praktyce wyłoniła się różnica między dobrami ściśle *ziemskiemi*, a *lasami*. Różnica ta jest rzeczywiście uzasadnioną i zasady co do skarbowych dóbr ziemskich nie dotyczą lasów skarbowych. Dzisiaj niektóre państwa europejskie zachodnie i środkowe mają jeszcze znaczne obszary lasowe; n. p. Saksonia ma około 43%, Prusy, Bawarya i Wirtembergia 33%, Węgry 16%, Francya 11%, Austrya 7% całego obszaru lasowego w rękach państwowych, ale dobra ziemskie uprawne pozostały w tych wszystkich państwach, z wyjątkiem Prus [1], w przestrzeniach stosunkowo nieznacznych. Już do tego nowego okresu należy gromadna wysprzedaż dóbr we Francyi, o której wyżej wspomnieliśmy. W Austryi wyprzedano

[1] W r. 1909 domeny wszystkich państwnie mieckich zajmowały obszar 770.279 hekt., lasy 5,031.595 hekt. Prusy miały 430 069 ha. dóbr, z których przychód ogólny bez lasów w r. 1910 wynosił 38 mil. marek, dochód czysty 12 mil. marek. Czyste dochody przeznacza rząd przeważnie na zakupno nowych

dobra w czasach krytycznych pod względem skarbowym, nie oglądając się wcale na zasady ekonomiki społecznej [1]. Dopiero w r. 1872 przeszły tu domeny z zarządu ministerstwa skarbu pod racyonalny zarząd ministerstwa rolnictwa. W Hiszpanii i we Włoszech wzięto się również radykalnie do wysprzedaży. Niekiedy jednak uwzględniano przy wyprzedaży względy ekonomiczne i społeczne i starano się zaludnić kraj i wzmocnić żywioł włościański, n. p. w Czechach, gdzie w r. 1776 rozparcelowano domeny i wypuszczono je włościanom w dzierżawę wieczystą, w wielu państwach niemieckich, niemniej we Francyi i Węgrzech

Ów powszechny prąd do wyprzedaży majątków ziemskich nie dotyczy dóbr ciał samorządnych, mianowicie gminnych.

Wobec skreślonego wyżej stanu teoryi i polityki skarbowej musimy odpowiedzieć najpierw na pytanie, czy i o ile wyprzedaż

---

domen. Natomiast w okresie liberalnym r. 1820—1866 sprzedano w Prusiech gruntów za 211 mil. marek.

[1] Od r. 1800—1870 sprzedano tu 883.473 ha. dóbr państwowych za 54,796.911 złr., zaś od r. 1800—77 300.371 ha. dóbr funduszów religijnych za 28,244.504 zł. W samej Galicyi wyprzedano od r. 1800—70 razem 485.142 ha. dóbr koronnych za 12,501.388 zł. czyli po 25·76 zł. za hektar i 29 440 ha. dóbr fundacyjnych po 50·47 zł. za hektar (ob. „Statystyka Galicyi" I. str. 102—4).

W Węgrzech sprzedano od roku 1867—1896 domen 234.753 ha. za 66,416.796 zł. W r. 1908 pozostało jeszcze w rękach państwa 104.842 ha.

W Austryi miało państwo w r. 1907 gruntów 1,119.465 ha., z tego ról i łąk tylko 8.009 ha., lasów 714.916 ha., pastwisk 49.731, nieużytków górskich 344.253 ha, nadto dobra funduszu religijnego w zarządzie państwa zajmują obszar 131.530 ha., w tem role i łąki 5.245 ha., lasy 95.789 ha., pastwiska 24.260 ha.

W Galicyi obszar gruntów państwowych wynosi 301.711 ha.. w tem lasów 285.128 ha., obszar gruntów funduszu relig. 10.422 ha., w tem lasów 8 836 ha.

Dochód czysty z domen i lasów w Austryi w r. 1910 wedle budżetu wynosi 5,651.810 koron, z hektara 7·14 koron; w Galicyi 2,857.410 koron, z hektara 9·62 koron.

Dochód czysty z dóbr funduszu relig. w Austryi w r. 1910 wynosi 930.090 kor., w Galicyi z dóbr 58.320 kor., z zakładu kąpielowego w Krynicy 90.180 kor.

We Francyi przewiduje budżet na r. 1910 przychód surowy z dóbr 35 mil. franków, z lasów także 35 mil. fr. W Anglii zawiera budżet na rok 1910 przychód z domen 0·5 mil. f. st. W Rosyi budżet na r. 1910 z dzierżaw 51·5 mil. rubli, z lasów 66·8 mil. rubli; w Turcyi budżet na r. 1910 z domen i lasów 51·3 mil. piastrów; w Prusiech w r. 1910 czysty dochód z domen i lasów 75 mil. marek.

skarbowych dóbr ziemskich jest uzasadnioną, powtóre zaś, czy pod tym względem skarbowość gmin podlegać winna odmiennym prawidłom, niźli państwowa.

b) ZARZĄD I WYPRZEDAŻ SKARBOWYCH DÓBR ZIEMSKICH [1].

Kwestyę wyprzedaży skarbowych dóbr ziemskich ocenić należy z czworakiego stanowiska: skarbowego, ekonomicznego, społecznego i politycznego.

Ze stanowiska skarbowego nie można pochwalić wyprzedaży dóbr ziemskich, jeżeli cena kupna ma być użytą na potrzeby bieżące, lub jeśli sprzedaż ma być dokonaną dorywczo, w niepomyślnej chwili z uszczerbkiem dla skarbu. Dobra ziemskie są w rękach państwa kapitałem, powinny więc przysparzać skarbowi trwałych przychodów. Względy skarbowe przemawiają tylko wówczas za sprzedażą, gdy konjunktura targowa jest korzystną, a uzyskana cena kupna, skapitalizowana w sumie pieniężnej, lub użyta na inne cele wytwórcze, ewentualnie na spłatę uciążliwych długów skarbowych, przysporzy trwale więcej przychodów lub zapewni znaczniejszą ulgę skarbowi. Skoro dzisiaj wydatki skarbowe na długi są wszędzie znaczne i uciążliwe, skoro dalej państwo ma sposobność wytwórczej kapitalizacyi przez budowę i zakupno kolei żelaznych, wykupno lasów i innych kapitałów wielkiej dla państwa doniosłości, przychód zaś z dóbr ziemskich wskutek kosztownego zarządu jest stosunkowo do ich wartości nieznacznym, nadto niepewnym i bardzo zmiennym, przeto przeważające względy skarbowe przemawiają dzisiaj w zasadzie za wyprzedażą dóbr ziemskich. Zasada ta nie może być uważaną

[1] Z literatury porównaj: Wagner, I., str. 509 sq. (stanowisko socyalno-polityczne); v. Scheel, „Die Erwerbseinkünfte d. Staates“ w „Handbuch“ Schönberga III., str. 66—70 (podobnie); Stein, II., 1 str. 175—91 (za wyprzedażą); Roscher, IV., str. 19 sq. (głównie o zarządzie); Rimpler, Rintelen i Conrad, „Domänen“ w „Handwörterbuch der Staatsw.“ II., str. 944 sq,; w drug. wyd. III., str. 186 sq. v. Treitschke, „Domänen“ w Bluntschlego i Bratera „Staatswörterbuch“ III., str. 162 sq. Leroy-Beaulieu, I., str. 19 sq., 34 sq. 67 sq. (nie bezwzględnie za wyprzedażą); Cossa, str. 38 sq. (za wyprzedażą); Legoyt, „Domaine public“ w „Dictionnaire“ Guillaumin et Coquelin, 3 wyd. str. 577 (za wyprzedażą); Biliński, „System nauki skarbowej“ str. 39 sq. (za wyprzedażą).

za bezwarunkową, gdyż specyalne właściwości danego kraju, szybki wzrost renty gruntowej i cen ziemi z rozwojem ekonomicznym, mogą przeciwnie domagać się raczej utrzymania ziemi w rękach państwowych.

Również względy ekonomiczne przeważają na rzecz wyprzedaży dóbr ziemskich. Państwo, jako osoba prawna, musi się posługiwać bądź ciężką administracyą własną, bądź dobra swe wydzierżawiać osobom prywatnym. W pierwszym wypadku zarząd jest kosztownym i ociężałym, gospodarstwo intenzywne jest utrudnione, przychody są nieznaczne i niepewne; w drugim wypadku państwo zajmuje analogiczne stanowisko, jak wielki właściciel ziemski, i ogranicza niepotrzebnie samodzielność i współzawodnictwo zawodu rolniczego. Gdzie zachodzą warunki gospodarstwa intenzywnego, tam ekstenzywne gospodarstwo skarbowe zmniejsza ogólny przychód społeczny, czyni więc uszczerbek sile ekonomicznej i podatkowej ludności. Ztąd nawet tacy radykaliści agrarni, jak Henryk George, chcą państwu zapewnić za pomocą opodatkowania tylko czystą rentę gruntową, zresztą zaś pragną pozostawić ziemię w prywatnej i nieograniczonej własności. Państwo jako wielki właściciel ziemski byłoby w pierwszym rzędzie powołane także do prowadzenia przemysłu rolniczego, tyle ważnego dla rozwoju rolnictwa krajowego, a właśnie do czynności takich nie jest ono uzdolnione.

Ze stanowiska społecznego ważnym jest stosowny rozdział gruntów, mianowicie przewaga gospodarstw średnich, niezawisłych pod względem ekonomiczno-społecznym. O ile więc wyprzedaż dóbr państwowych przyczynia się do przewagi większej własności w kraju, o tyle wpływa szkodliwie na stosunki społeczne. Jeżeli zaś przeciwnie wyprzedaż dóbr uwzględnia ów interes społeczny i zwiększa liczbę samoistnych średnich gospodarstw, wówczas wpływa ona korzystnie na stan społeczny, wzmacnia zdrowy zawód rolniczy i daje sposobność do zarobku liczniejszej ludności. Względy społeczne zatem domagają się wyprzedaży oględnej i racyonalnej na rzecz średnich i drobnych rolników, bądź w formie powolnej parcelacyi i kolonizacyi, bądź dzierżawy wieczystej lub dóbr rentowych.

Nakoniec względy polityczne mają się wedle niektórych autorów sprzeciwiać wyprzedaży majątków dlatego, że dobra ziemskie zapewniają panującemu i rządowi większą niezależność,

a przychody z nich przynoszą ludności ulgę w ciężarach publicznych i zapobiegają niezadowoleniu społecznemu. Dzisiaj jednak przychody skarbowe z dóbr ziemskich są stosunkowo tak nieznaczne, że ubytek ich może być łatwo uzupełniony przez odpowiednią kapitalizacyę ceny kupna. Również stanowisko panującego i rządu w państwie nowożytnem niezależne jest od własności ziemskiej i innych posiadłości skarbowych. Natomiast przeciwnie własność dóbr ziemskich prowadzi niekiedy do kolizyi interesów państwa i obywateli, jakiej w interesie prawno-politycznym raczej unikaćby należało.

W ogóle więc przeważające względy przemawiają za wyprzedażą gruntów skarbowych, byle wyprzedaż nastąpiła w stosownym czasie i w formie, zgodnej z interesem społecznym narodu, zaś cena kupna nie była zmarnowaną na bieżące potrzeby. Wyjątkowe stosunki w pewnych krajach mogą jednak przeważyć na rzecz zatrzymania dóbr ziemskich. Tak samo specyalne potrzeby państwa na cele administracyi wewnętrznej, n. p. na rzecz zawodowych szkół rolniczych, dla utrzymania stadnin rządowych, stacyj doświadczalnych, i t. p. uzasadniają nie tylko zatrzymanie pewnych dóbr w rękach państwowych, ale i nabycie nowych. Dobra takie tracą jednak cechę właściwych dóbr skarbowych i stają się t. zw. „domenami bezwzględnemi“. Szczególnie place budowlane w miastach nie powinny być przez państwo i ciała samorządne pozbywane, przeciwnie przezorność wymaga z góry je nabywać, gdyż ciała publiczne potrzebują z rozwojem ludności, szkół i administracyi publicznej coraz więcej własnych budowli publicznych i narażone są pod tym względem na olbrzymie wydatki ze wzrostem renty domowej i drożeniem gruntów miejskich.

Wiele g m i n miejskich i wiejskich znajduje się dotychczas w posiadaniu własnego majątku ziemskiego obok t. zw. „dobra“ gminnego, przeznaczonego do użytku publicznego. Gminy nie gospodarują z reguły lepiej od państwa, nie można im więc doradzać samoistnego zarządu własnymi gruntami. Wszelako wiele innych względów może tu sprzeciwiać się wyprzedaży, nie można zatem zasady owej uważać za stałą normę naukową. Mianowicie samorząd w ogóle, szczególnie zaś gminy, nie ma takiej swobody w korzystaniu z publicznych źródeł przychodów, jak państwo. Czynsze pobierane przez gminy z dzierżawy gruntów

i najmu placów miejskich stanowią niekiedy ważne źródło przychodów, nie obojętne dla całej skarbowości gminnej. Z tego powodu są majątki gminne także jedną z głównych podstaw kredytu gminy, podobnie jak kredytu rządowego w państwach średniowiecznych. Nadto stosunki miejscowe mogą się stanowczo sprzeciwiać wyprzedaży ziemi. Jeżeli n. p. w obrębie miasta znajdują się grunta gminne, to pamiętać należy o możliwym w przyszłości wzroście miasta, rozszerzeniu ulic i podrożeniu placów budowlanych oraz renty domowej, tudzież o przyszłych potrzebach samej gminy na budowę szkół i innych gmachów publicznych. Takie grunta i place powinny więc pozostać w rękach gminy zarówno ze względów skarbowych, jak ekonomiczno-społecznych.

Kwestya zarządu skarbowych dóbr ziemskich związaną jest ściśle z ich przeznaczeniem i ewentualną wyprzedażą w przyszłości. Dobra, przeznaczone dla celów administracyi wewnętrznej, n. p. dla nauki i praktyki szkół rolniczych, mogą dawać pewne przychody skarbowi, ale o sposobie ich zarządu stanowi dany cel administracyjny. Dobra zaś ściśle skarbowe mogą być w ogóle w trojaki sposób przez państwo i samorząd fruktyfikowane: w formie zarządu własnego, dzierżawy czasowej i dzierżawy wieczystej. Z tych trzech form zasługuje na pierwszeństwo dzierżawa wieczysta, jako forma najdogodniejsza dla skarbu i przygotowująca najlepiej taką wyprzedaż dóbr skarbowych, jaka odpowiada najwięcej interesom ekonomicznym i społecznym ogółu. Zarząd własny wymaga znacznych wkładów kapitału zakładowego i obrotowego, jest z natury ciężkim i drogim, dla skarbu niedogodnym, a nadto system wielkiej przedsiębiorczej gospodarki i stałych urzędników ekonomicznych utrudnia odpowiednią wyprzedaż dóbr na rzecz gospodarzy małych i średnich. Korzystniejszym dla skarbu byłby t. zw. zarząd za poręką, w którymby rządca poręczył państwu jakiś przychód minimalny, w zamian zaś za tę rękojmię otrzymywał znaczną część, n. p. połowę czystej nadwyżki ponad owe minimum. Jednakowoż taki zarząd wymaga już pewnego ryzyka i znacznej kaucyi ze strony rządców, a tem samem jest przystępny li osobom uposażonym w kapitał własny. Takie zaś osoby wolą samoistną dzierżawę niż stanowisuo zarządcy, chyba że owe minimum przychodu byłoby bardzo niskie, co znowu

jest niekorzystne dla skarbu. Nadto zarząd za poręką nie chroni majątku skarbowego od pogorszenia i nieracyonalnej uprawy, albowiem zarządca nie będzie skorym do gospodarki nakładowej i do melioracyi na własny koszt i ryzyko.

Dzierżawa czasowa zapewnia skarbowi większe korzyści od zarządu własnego. Skarb bowiem otrzymuje umówiony czynsz dzierżawny, wzrastający w czasach wzrostu renty gruntowej[1], ma zatem zapewniony czysty przychód z swoich posiadłości ziemskich, a nie potrzebuje dostarczać dzierżawcy ruchomego kapitału zakładowego (inwentarza gospodarczego), ani obrotowego. Jeżeli dzierżawca jest gospodarzem zawodowo wykształconym i uposażonym w dostateczny kapitał, wówczas gospodarstwo może być racyonalne i więcej wytwórcze, niż w zarządzie własnym. Jednakowoż przy dzierżawie czasowej ponosi państwo także ryzyko gospodarki złej i niszczącej, zwłaszcza, że tylko długoletnie dzierżawy zachęcą dzierżawcę do znaczniejszych wkładów i melioracyi. Długoletnie dzierżawy zaś utrudniają wyprzedaż dóbr w chwili stosownej i powiększają zazwyczaj liczbę wielkich posiadaczy-dzierżawców. Możliwem jest także wydzierżawianie dóbr skarbowych w małych częściach włościanom, ale taki sposób dzierżawy zalecić można tylko gminom, gdyż skarb państwowy byłby narażony na znaczne koszta i straty, których uniknąć może przez rozparcelowanie i sprzedaż dóbr na rzecz włościan.

Skoro w interesie skarbowym i społecznym państwowe dobra ziemskie służyć mają parcelacyi i kolonizacyi, skoro dalej mają one wzmocnić średnią własność włościańską w kraju, przeto najdogodniejszą ku temu drogą jest bądź natychmiastowa parcelacya i wyprzedaż dóbr, bądź przygotowanie wyprzedaży za pomocą dzierżawy wieczystej. Parcelacya dóbr jest dzisiaj ułatwioną dzięki nowoczesnej organizacyi kredytu hipotecznego

[1] W Prusiech podniosły się czynsze dzierżawne domen państwowych od r. 1849 do 1862 o 224%; późniejszy wzrost czynszów był już powolniejszy, doszedł w r. 1890 do 280%, poczem nieco zniżył się w r. 1899 do 262% w stosunku do czynszów z r. 1849. W r. 1899 miały Prusy w dzierżawie 1054 folwarków o przestrzeni ogólnej 336.542 hektarów (głównie w prowincyach wschodnich) Roczny czynsz wynosił w roku 1907 marek 15,371.967, z hektara 35·5 m Oprócz tego ma skarb dochody z młynów, stawów, zakładów zdrojowych, z rent amortyzacyjnych i t. p. tak, że cały przychód surowy w r. 1910 z domen wynosił 38 milionów m.

w bankach ziemskich, który może i powinien być w szerszej mierze przystępnym włościanom. Również skuteczną może być w tym samym celu dawna instytucya d ó b r r e n t o w y c h, wznowiona w nowszych czasach w Prusiech, a także Galicyi[1]. Nabywca dobra rentowego płaci tytułem ceny kupna początkowo tylko drobną stosunkowo kwotę, zaś resztujący kapitał spłaca powoli stałą rentą, służącą na oprocentowanie i umorzenie obligacyj rentowych. Nowa ta instytucya mogłaby rozpowszechnić się wśród ludu rolniczego, jeśliby rząd we własnych dobrach dał przykład jej zastosowania.

Gdzie taka doraźna parcelacya i kolonizacya jest niemożliwą lub utrudnioną, tam najwłaściwszą ku niej drogą jest d z i e r ż a w a w i e c z y s t a dóbr, rozparcelowanych na odpowiednie części, na rzecz właścicieli średnich i włościan. Dzierżawca wieczysty płaci z góry znaczniejszą sumę, niejako na rachunek ceny kupna, w czasie dzierżawy zaś opłaca wszelkie podatki gruntowe i domowe obok niskiego czynszu (c a n o n). Skarb państwa zatem otrzymuje naraz sumę znaczniejszą, której może użyć na cele wytwórcze, następnie zaś stałe i pewne kwoty czynszów dzierżawnych aż do ostatecznego zakupna gruntu. Zakupno takie może nastąpić bądź z oszczędności rolnika, bądź przy pomocy kredytu hipotecznego, lub nakoniec w formie dobra rentowego. Stanowisko ekonomiczne dzierżawcy wieczystego jest bardziej zbliżone do stanowiska właściciela niż dzierżawcy, w interesie własnym i swej rodziny bowiem starać się on musi, podobnie jak właściciel, o zachowanie i ulepszenie sił żywotnych ziemi, budynków i kapitałów w nią włożonych.

Z własnością ziemi łączą się zazwyczaj prawa p o l o w a n i a i r y b o ł o s t w a, które wraz z majątkiem przechodzą na nabywcę. Także l a s y w nieznacznych obszarach, nie należące do rzędu lasów ochronnych, dostaną się w czasie wyprzedaży ziemi w ręce prywatne. Natomiast lasy większe, tudzież ochronne, powinny pozostać w rękach publicznych, a nawet obszar ich może być korzystnie zwiększonym przez zalesienie gruntów do tego się nadających, przez zamianę dóbr ziemskich lub zakupno

[1] Ustawa krajowa galic. z 17. lutego 1905, l. 40 Dz. pr. p. o tworzeniu włości rentowych pozwala na udzielenie pożyczki rentowej do wysokości $^3/_4$ wartości gospodarstwa obszaru od 3 ha. do 60 ha. i na jeden rok wolny od płacenia renty.

lasów i łysin górskich dla zalesienia za cenę ze sprzedaży gruntów uzyskaną. Do lasów skarbowych stosuje teorya i dzisiejsza praktyka skarbowa w ogólności odmienne zasady, niż do dóbr ziemskich.

2. LASY SKARBOWE.

A) ZNACZENIE LASÓW SKARBOWYCH[1].

Produkcya drzewa użytkowego i opałowego różni się tem istotnie od produkcyi rolniczej, że drzewostan raz wycięty nie odradza się w krótkim przeciągu czasu, lecz że las dopiero po latach kilkudziesięciu i dłuższych[2] służyć może ponownej reprodukcyi. Z tego powodu nie może być w systemie gospodarstwa racyonalnego cały obszar lasowy w kraju, a względnie cały drzewostan istniejący, jednocześnie wyciętym, lecz wyrąb zastosować się musi do okresu, potrzebnego do naturalnej reprodukcyi drzewa; inaczej kraj byłby na długie lata pozbawiony tego produktu, niezbędnego dla produkcyi i konsumcyi mieszkańców. Wprawdzie drzewo może być w części zastąpione znanymi surogatami materyałowymi i opałowymi: w miejsce budynków drewnianych, takichże sprzętów, naczyń i t. p. mogą być budowane domy z cegły, z kamienia i żelaza, podobnie sprzęty i naczynia, w miejsce zaś drzewa opałowego rozpowszechniło się użycie węgla kamiennego i drzewnego, niemniej ropy, uposażonej w nierównie większą siłę palną. Wszelako wszystkie te surogaty kopalne wyczerpują się niepowrotnie nawet tam, gdzie opatrzność złożyła je w bogatych pokładach, a nadto uczy doświadczenie, że nie zdołają one w zupełności zastąpić drzewa, że potrzeba tego produktu wzrasta z rozwojem ekonomicznym i że powstają nowe sposoby użytkowania drzewa, n. p. dla wyrobu papieru[3], na ściółkę, wyrób spirytusu i t. d. Także rozwój przemysłu drzewnego, tak rolniczego i fabrycznego, jak

[1] Z literatury por. Leroy-Beaulieu, II., str. 78 sq.; Wagner, I., str. 571 sq.; Endres, „Forsten“ w Handwörterb. der Staatsw. drug. wyd. III. str. 1122—1186 (tamże literatura na str. 1153, 1149 i 1186); Biliński str. 48—52.

[2] N. p. sosna po 80 do 100 latach, jodła i buk po 100—120 latach, dąb po 150, 200 i więcej latach.

[3] W r 1896 było w Niemczech i w monarchii austryacko-węgierskiej 809 fabryk masy drzewnej i 102 fabryk cellulozy.

domowego i artystycznego, oprzeć się musi na trwałej reprodukcyi drzewa.

Obok względów ekonomicznych wymagają liczne inne względy publiczne zachowania lasów i racyonalnej gospodarki lasowej. Należą tu przedewszystkiem względy klimatyczne i kultury krajowej. Lasy chronią okolice od zbytniego gorąca i zimna, chłonąc w siebie wilgoć i utrzymując ją w powietrzu. One wpływają na większą jednostajność opadów atmosferycznych, zasłaniają okolicę od szkodliwych wiatrów, od zasp piaszczystych, lodowców i usuwania się skał. One zapobiegają w czasie posuchy wysychaniu źródeł i potoków, w czasie ulew zaś tworzą naturalną tamę przeciw nagłemu łączeniu się wody i wylewom rzek. Również chronią one koryto rzek od ciągłego zasypywania i zamulania, a tem samem są naturalnym czynnikiem regulacyi rzek i ochroną przeciw ich wylewom. Na gruncie t. zw. absolutnie lasowym, na którym z powodu piaszczystej lub kamienistej powierzchni żadna inna produkcya nie jest możliwą, jest las jedynym środkiem wyzyskania twórczych sił ziemi na korzyść społeczeństwa. Lasy, mające takie ogólne znaczenie publiczne, nazywamy ochronnymi, w odróżnieniu od innych, obojętnych.

Prywatna własność ziemi i lasów, wydzielonych z dawniejszej wspólnej własności gmin i szerszych terytoryów, doprowadziła już u schyłku wieków średnich do gospodarki plądrowniczej i niszczenia lasów w krajach, które dzięki taniej komunikacyi wodnej, ułatwiony miały transport i odbyt tego ciężkiego produktu. W XIX. stuleciu zasada wolności ekonomicznej wespół z nowymi potężnymi zakładami komunikacyjnymi, kolejami żelaznemi, oddziałała niemal wszędzie szkodliwie na stan lasów i gospodarstwa lasowego. Wskutek nieoględnego tępienia lasów i szkodliwych następstw, jakie ztąd niebawem w gospodarstwach krajowych się pojawiły, były państwa europejskie zniewolone ograniczyć samowolę właścicieli lasów celem zabezpieczenia w nich na przyszłość gospodarstwa racyonalnego i trwałego przyrostu drzewa[1]. Ale nawet prawne ograniczenia, jak poucza

[1] W Austryi obowiązuje dotychczas niedostateczna ustawa z 3. grudnia r. 1852, w Prusiech z r. 1875, w Szwajcaryi z r. 1876, we Włoszech z r. 1877 i 1888, w Hiszpanii z r. 1877 i 1888, w Węgrzech z r. 1879; we Francyi z r. 1882, w Rosyi z r. 1888 Najtrudniejszem jest określenie

przykład wielu krajów, nie zawsze są skuteczne, mianowicie wtedy, gdy są sprzeczne z interesem właściciela lasu. Lasy bowiem, eksploatowane racyonalnie, nie dają właścicielowi zazwyczaj takiego przychodu, jakiby mógł uzyskać przez jednorazowe wycięcie drzewostanu i ulokowanie otrzymanej ze sprzedaży gotówki bądź w kapitale pieniężnym, bądź w dobrach ziemskich. Skoro bowiem intrata roczna z lasów równa się li wartości drzewostanu odpowiedniej sekcyi przeznaczonej do wyrębu, przeto waha się w granicach $1^0/_0$—$2^0/_0$ wartości całego rębnego drzewostanu. Im zaś wyższą jest stopa procentowa w kraju, tem silniejszą po stronie właściciela pobudka do natychmiastowego skapitalizowania drzewostanu, tem większą pokusa obejścia ograniczeń ustawowych. Z takiej kolizyi między obowiązkiem prawnym i obywatelskim, a prywatnym swym interesem, rzadko wychodzi zwycięsko właściciel niezamożny, dla którego sprzedaż drzewostanu naraz stanowi może jedyny środek ocalenia od upadku gospodarczego, albo spekulant, który z góry w tym celu zakupił majątek ziemski, aby na wyprzedaży lasu odbić sobie znaczną część lub nawet całą uiszczoną cenę kupna. W tej kolizyi pomiędzy obowiązkiem, a interesem właściciela upatrywać należy główną przyczynę dalszej dewastacyi lasów i małej skuteczności ustaw ochronnych, jeśli administracya publiczna nie użyje przymusu dla ich wykonania.

Owoż doniosłe znaczenie publiczne racyonalnej gospodarki lasowej, tudzież niebezpieczeństwo wytępienia lasów prywatnych nie pozwalają państwu i innym ciałom publicznym wyzuwać się z posiadania lasów ochronnych, lecz przeciwnie przemawiają za tem, aby lasy takie przez wykupno z rąk prywatnych, przez zalesienie łysin górskich i nieużytków, zostały raczej skupione w rękach publicznych. Względy owe, jakie przy dobrach ziemskich nie sprzyjają własności i zarządowi publicznemu, tutaj nie zachodzą, albowiem gospodarstwo lasowe jest z natury swej e k s t e n z y w n e, może być powierzone niewielu zawodowym

---

w ustawie lasów „ochronnych“, których nie wolno korczować i które po wyrębie muszą być na nowo zalesione. Zakaz korczowania bowiem nie powinien odnosić się do lasów „obojętnych“, których obszar z natury rzeczy zmniejszać się musi ze wzrostem ludności i z rozwojem rolnictwa. Lasy prywatne zajmują w Austryi $75^0/_0$, we Francyi $68^0/_0$, w Niemczech $47{\cdot}5^0/_0$, w Węgrzech $33{\cdot}4^0/_0$, w Szwajcaryi $29^0/_0$ ogólnej przestrzeni lasowej.

urzędnikom publicznym i nie wymaga wielu robotników[1]. Natomiast w zarządzie lasów skarbowych może być interes publiczny w całej pełni zabezpieczonym, nawet z uszczerbkiem dla interesu skarbowego. Oprócz powyższych względów publicznych przemawiają za lasami skarbowymi także względy skarbowe o tyle, że renta lasowa[2] z powodu coraz większego popytu za drzewem i ułatwiania transportu przez wzrastającą sieć kolei żelaznych, nieustannie i szybko wzrasta, a wraz z nią także cena lasów szybko się podnosi. Państwo więc mimo stosunkowo nieznacznego przychodu ma w lasach kapitał ciągle wzmagający się, a zarazem ma zapewniony trwały wzrost swych przychodów z ogólnym rozwojem ekonomicznym.

B) ZARZĄD I PRZYCHODY LASÓW SKARBOWYCH.

Lasy skarbowe powinny w interesie publicznym pozostawać w zarządzie własnym, w ręku urzędników zawodowo wykształconych, obznajomionych z zasadami racyonalnego gospodarstwa. Dotyczy to nie tylko lasów rządowych, ale też lasów ciał samorządnych. Tylko zarząd lasów gminnych może być poruczony organom autonomicznym wyższego rzędu lub nawet państwowym, a to gwoli jednolitej, tańszej i racyonalnej administracyi[3]. W każdym razie państwo powołane jest w ogóle do czuwania nad

---

[1] Wykształcony leśnik może z małą liczbą służby pomocniczej zarządzać obszarem lasów od 3.000 do 4.000 ha., a w górach nawet 10.000 ha. W rolnictwie potrzebną jest pełna siła jednego robotnika na uprawę 2—7 ha. w roku, w leśnictwie przypada jeden robotnik w lasach państwowych w Prusiech na 66 ha., w Bawaryi na 59 ha, w Baden na 53 ha. W lasach państwowych i fund. relig. w Austryi jest zajętych na obszarze 892.841 ha., 18.336 robotników (z ilością 39.000 członków rodzin) czyli jeden robotnik na 49 hektarów.

[2] Największy wzrost renty lasowej okazują dochody lasów skarbowych w Niemczech. W Saksonii wynosił czysty przychód lasów państwowych z hektara marek: w r. 1820 m. 9, w r. 1850 m. 16, w r. 1897 m. 51; w Würtembergii w r. 1820 m. 5·7, w r. 1850 m. 11, w r. 1897 m 43; w Bawaryi w r. 1820 m. 4·7, w r. 1850 m. 6·5, w r. 1895 m. 17·4: w Prusiech w r. 1830 m. 4·4, w r. 1850 m. 4·6, w r. 1896 m. 12; w Baden w r. 1850 m. 16, w r. 1897 m. 41·4 (Endres, Forstpolitik w drug. wyd. Handw. III. str. 1162).

[3] System zarządu państwa w lasach gminnych panuje we Francyi, Belgii, w wielu krajach niemieckich, tudzież w Tyrolu i Vorarlbergu.

majątkiem i gospodarstwem gminy, i już na tej podstawie nadzorować powinno ściśle administracyę lasów gminnych.

W granicach racyonalnego gospodarstwa obowiązany jest zarząd skarbowy rządzić gospodarnie i starać się o możliwie najwyższe przychody z lasów skarbowych. Żądanie niektórych teoretyków i publiczności, aby zarząd sprzedawał drzewo taniej, niż producenci prywatni, sprzeciwia się panującej zasadzie wolnej konkurencyi i wyrobionym na tej podstawie prawom ekonomicznym. Tylko wówczas, gdyby lasy stały się monopolem skarbowym, możnaby słusznie domagać się od państwa, aby nie nakładało na drzewo cen monopolicznych. Zresztą pośrednio może państwo i powinno jako właściciel rozległych obszarów lasowych popierać swe ogólne zadania administracyjne, dostarczając niezamożnej ludności bezpłatnie lub po zniżonej cenie chróstu, odpadków z drzewa, ściółki i trawy, wspierając okoliczny przemysł drzewny, pozwalając na zbieranie grzybów, jagód i innych owoców leśnych, o ile temu nie sprzeciwiają się ogólne względy zarządu i policyi lasowej i t. p.

Przychody skarbowe z lasów zależą najpierw od położenia[1], rodzaju[2] i wytwórczości produkcyi lasowej, powtóre od każdoczesnych cen drzewa i kosztów produkcyi. W ogólności ceny drzewa z rozwojem ekonomicznym i zakładów komunikacyjnych okazują stałą tendencyę zwyżkową. W krajach słabo zaludnionych i nie obfitujących w potrzebne środki i zakłady transportowe jest dotychczas odbyt drzewa utrudniony, a przychody skarbowe nawet z rozległych i obfitych lasów, jak w Rosyi, stosunkowo nieznaczne, ale rosną szybko z rozgałęzieniem kolei żelaznych i z ogólnym rozwojem ekonomicznym. Od r. 1884—96 zwiększyły się przychody w Rosyi[3] o 151%, wydatki zaś tylko o 47%. Natomiast w krajach Europy zachodniej doszła czysta

---

[1] W Austryi 85·3% lasów państwowych leżą w górach nad 600 metrów nad poziom morza, w tem 55·6% w górach nad 1000 metrów; w Węgrzech 57·2% lasów państw. leżą w górach nad 600 metrów, we Francyi 35·3%, w Prusiech tylko 24·6%, reszta zaś obszaru lasowego leży na podgórzu i w nizinach.

[2] Wogóle drzewo użytkowe jest droższe niż opałowe.

[3] Rosya ma w lasach swych niezmierne i niewyczerpane dotychczas zasoby skarbowe. Cały obszar lasowy w Europie wynosi niespełna 300 milionów hektarów, z tej sumy zaś przypada na Rosyę europejską wraz z Finlandyą przeszło 200 milionów ha., z czego około 60% jest własnością

renta lasowa już do znacznej wysokości, dosięgła bowiem w Saksonii w lasach rządowych w r. 1897 kwoty 51 marek, w Baden 41, w Würtembergii 43. we Francyi i Prusiech po 11 marek z hektara[1]. W Austryi preliminowano w budżecie rządowym na rok 1910 czysty przychód z jednego hektara domen i lasów w kwocie 7·14 koron, w Galicyi 9·62 koron.

Z pośród państw europejskich najlepiej uposażone są w lasy państwowe Rosya, Hiszpania, Grecya i Rumunia, następnie Szwecya i przeważna część krajów niemieckich, najmniej zaś Włochy, W. Brytania, Szwajcarya i Austrya[2]. Bośnia i Hercegowina obfituje w rozległe lasy, przeważnie państwowe.

W dawniejszej teoryi i praktyce skarbowej nie odróżniano tak zasadniczo, jak dzisiaj, majątków ziemskich od lasowych. Jakoż podczas powszechnej wyprzedaży dóbr ziemskich pozbywały się państwa także swych lasów. We Włoszech dotychczas tylko nieznaczna część państwowych lasów jest prawnie niepozbywalną i podlega ministerstwu rolnictwa, reszta zaś służy do rozporządzenia ministerstwa skarbu.

3. KOPALNIE SKARBOWE.

Produkcya płodów górniczych, szczególnie soli i kruszców, miała już w starożytności wielkie znaczenie dla gospodarstwa społecznego, w pierwszym rzędzie dla konsumcyi społecznej i dla ułatwienia obrotu. Z rozwojem przemysłu spotęgowało się wielokrotnie jej znaczenie z tego powodu, ponieważ nowoczesny system produkcyi opiera się na węglu i maszynach, których dostarcza górnictwo i hutnictwo, i ponieważ przy pomocy maszyn można było nadać samej produkcyi górniczej rozmiary i kierunki,

---

państwa. Czysty dochód z lasów wynosił w r. 1885 tylko 8 milionów rubli, w r. 1896 zaś 26·5 mil. rubli (Endres, 2 wyd. str. 1163).

[1] Por. M. Endres, str. 1162.

[2] Lasy w Austryi zajmują przestrzeń 9,777.414 ha. ziemi produktywnej, w tem lasy państwowe 717.667 ha. czyli 7% W Galicyi zajmują lasy 2,021.828 ha., w tem lasy państwowe 301.711 ha. czyli 14% Lasy funduszów w zarządzie państwa w Austryi zajmują 3%, kościelne 3·9%, fideikomisowe 10·3% obszaru lasowego.

Lasy gminne zajmują w Austryi 13%, w Galicyi tylko 3·5% całego obszaru lasowego w kraju. Kraje austryackie nie mają, z wyjątkiem Styryi, własnych majątków lasowych

o jakich dawniej nie marzono. Wartość rocznej produkcyi górniczej wynosi obecnie około 10 miliardów marek i tyleż wartość produkcyi hutniczej [1]. Potężny przemysł W. Brytanii, Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, Niemiec, niemniej Francyi, Belgii, Austryi, Królestwa Polskiego i innych krajów, opiera się na kopalniach węgla i rudy kruszcowej, w kopalniach tych otrzymują stałe zajęcie liczne zastępy ludności robotniczej i wykształconych techników.

Wobec wielkiej doniosłości górnictwa dla rozwoju produkcyi kraju, jest rzeczą dzisiejszej polityki ekonomicznej wskazać państwu owe reformy, jakie należy przedsięwziąć w obowiązującem ustawodawstwie górniczem i w zasadach administracyi publicznej, celem zapewnienia społeczeństwu jak najwięcej korzyści z przyrodzonego bogactwa kopalnianego kraju.

Polityka górnicza państwa pozostaje w ścisłym związku z gospodarstwem skarbowem, albowiem stanowi o tem, czy państwo w interesie publicznym ma rozszerzyć swe gospodarstwo także na górnictwo, lub pozostawić tę ważną gałęź produkcyi społecznej prywatnej przedsiębiorczości i konkurencyi. Zadanie polityki ekonomicznej pod tym względem jest tem trudniejsze, że w zasadach prawa górniczego dotychczas obowiązującego i w stosunkach faktycznych górnictwa w krajach cywilizowanych panuje wielka rozmaitość.

W dwóch państwach, które w produkcyi górniczej zajmują przodujące stanowisko, mianowicie w W. Brytanii i w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, są kopalnie przynależnością własności ziemi. W Anglii zachowują się pozory średniowiecznego regale górnictwa w tem, że kopalnie złota i srebra uznano jako regale królewskie, ale kopalń takich w Anglii nie ma. W Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej pozwala państwo na gruntach doń należących swobodnie poszukiwać płodów górniczych i kopać, na gruntach prywatnych konieczne jest w tym celu zezwolenie właściciela gruntu. Przeciwnie we Francyi na mocy ustawy górniczej z 21. kwietnia 1810, niemniej w Belgii, Holandyi, Turcyi, w krajach włoskich, w Hiszpanii, Portugalii, Grecyi, utrzymała się zasada średniowiecznego regale górniczego

---

[1] Ob. niezupełne zestawienie Juraschka „Bergbau“ w Handw. der Staatsw. 3 wyd. II. Bergbau.

w tej formie, że nikomu nie wolno bez państwowej koncesyi wydobywać płodów górniczych i że powołana ku temu władza państwowa nadaje koncesyę wedle swego uznania, nie krępowana pierwszeństwem znalazcy. Nakoniec w Niemczech, Austryi i Szwajcaryi jest wprawdzie własność płodów górniczych (t. zw. „zastrzeżonych“ w Austryi) odrębną od własności gruntu i prawo nadania praw górniczych przysługuje państwu, ale władza górnicza ma obowiązek przyznać prawo poszukiwania i wydobywania płodów górniczych tym osobom, które dopełnią przepisanych warunków ustawowych.

Pomimo istnienia zasadniczych różnic w ustawach górniczych rozmaitych państw, nowe kopalnie stają się wszędzie własnością prywatnych przedsiębiorców, częścią na mocy własności gruntowej lub umowy z właścicielem, częścią na mocy koncesyi władzy państwowej. Państwa mają wprawdzie w swojem ręku niektóre kopalnie, ale są one bądź następstwem własności gruntowej, bądź monopolu skarbowego (kopalnie soli w Austryi, Węgrzech, Włoszech, Turcyi, Grecyi i Rumunii), bądź pozostałością wieków dawniejszych, w których panujący zastrzegali sobie na mocy regale pewne kopalnie (n. p. rozległe kopalnie węgla w państwie pruskiem, kopalnie w Austryi).

Ze stanowiska polityki s k a r b o w e j zgodzić się można na zatrzymanie w ręku państwa i na nabywanie takich kopalń, które nie narażają skarbu na niedobory, przeciwnie zapewniają mu dochód czysty, bądź dzięki małym kosztom produkcyi, bądź stale pomyślnej konjunkturze targowej, bądź też wskutek zastrzeżonego państwu monopolu. Natomiast kopalnie, wymagające uprawy intenzywnej, znacznych wkładów kapitału i pracy, niemniej zależne od zmiennej, często niepomyślnej konjunktury targowej, nie przedstawiają korzyści dla skarbowości publicznej i powinny pozostać w rękach prywatnych, o ile wyższe względy ekonomiczne i społeczne na to pozwalają. A właśnie w dzisiejszym systemie wielkiej produkcyi przedsiębiorczej i konkurencyi międzynarodowej stanowią o zyskach z górnictwa w pierwszym rzędzie c e n y płodów górniczych, falujące nieustannie i nie mające ustalonej tendencyi. W ogóle z rozwojem techniki górniczej i kosztów produkcyi spada cena produktów górniczych, ale niekiedy wielki popyt lub podwyższenie płacy robotników górniczych wywołują reakcyę w kierunku podwyżki ceny. W każdym razie

jednak intrata surowa w górnictwie daje tylko w drobnej części nadwyżkę nad koszta produkcyi i państwo musiałoby równie skrzętnie i równie oszczędnie gospodarować, jak prywatni przedsiębiorcy, aby zapewnić dochód czysty skarbowi [1]. Skoro zaś zarząd państwowy jest zwykle mniej przedsiębiorczym i kosztowniejszym, skoro nadto państwo ze względu na swoje wyższe obowiązki społeczne musiałoby znacznie podnieść wydatki na urządzenia górnicze i na płacę robotników, przeto nie można w ogóle liczyć na zyski skarbu z ewentualnego objęcia kopalń prywatnych w zarząd publiczny. Zresztą może sobie państwo zapewnić udział w dochodach z górnictwa w formie opłat górniczych i podatków.

Ze stanowiska s k a r b o w e g o więc możemy oświadczyć się za własnością i zarządem publicznym tylko niektórych kopalń, i przeciw myśli wykupna na rzecz państwa wielkich ryzykownych przedsiębiorstw górniczych. W krajach, mających monopol produkcyi soli, wymaga forma monopolu zarządu własnego kopalń, dopóki ten uciążliwy dla ludności monopol istnieje; w krajach jednak, mających tylko monopol skarbowy h a n d l u solą (w kantonach szwajcarskich, w Turcyi, Serbii, Czarnogórze, Chinach), nie jest już zarząd publiczny produkcyą soli niezbędnym. Nie ma też uzasadnionej przyczyny pozbywać takich kopalń skarbowych, które dają państwu monopol f a k t y c z n y (n. p. w Austryi kopalnie rtęci w Idryi) i w rękach skarbowych mogą chronić ludność od wyzysku monopolicznego. Natomiast

---

[1] Wedle urzędowej statystyki belgijskiej rozdzielała się intrata kopalń węgla w Belgii na płacę, inne koszta i zysk, w następujący sposób:

W okresie	płace robotników % intraty ogólnej	inne koszta % intr. og.	zysk przedsiębiorczy % intr. og.
1861—1870	52·3%	38·1%	9·6%
1871—1880	52·8%	37·9%	9·3%
1881—1890	54·7%	38·0%	7·3%
1891—1900	55·1%	35·9%	9·0%
1901—1904	56·7%	37·4%	5·9%
1905—1906	53·5%	33·8%	12·7%

W Austryi wedle budżetu na r. 1910 wynosi przewidywany przychód surowy z kopalń 22,541.870 koron, dochód czysty zaś z powodu wielkich wydatków zwyczajnych i nadzwyczajnych, tylko 1,321.950 koron. Kopalnie srebra w Przybramie wykazują stale niedobór (w r. 1910 wynosi niedobór 346.170 koron). W Prusiech wynosi w roku 1910 dochód czysty z kopalń 21·8 mil. mar., w Rosyi 0·4 mil. rubli.

kopalnie, narażające skarb państwa na ciągłe dopłaty, powinny być w odpowiedniej chwili sprzedane, gdyż w rękach przedsiębiorczych mogą być korzystniej administrowane niż w publicznych.

Wszelako inne względy publiczne mogą przeważyć na rzecz własności publicznej kopalń wbrew interesom skarbu. W takim razie musiałoby się państwo zdecydować na pewne ofiary finansowe dla dobra ogólnego, podobnie, jak wykupno nie rentujących się lasów, kolei żelaznych i innych przedsiębiorstw użyteczności publicznej, ofiar takich wymaga. W szczególności pożądaną jest publiczna, państwowa, krajowa lub gminna, własność leczniczych zdrojów mineralnych[1], celem ochrony zdrowia ludności i zapobieżenia wyzyskowi. W nowszych czasach niezmierne znaczenie kopalń węgla[2] dla produkcyi przemysłowej, niemniej ciągłe niezadowolenie i zażalenia robotników górniczych, wywołały kwestyę ewentualnego wykupna kopalń węgla przez państwo. Kopalnie węgla są nie tylko najważniejszą gałęzią produkcyi górniczej, ale zajmują też najwięcej robotników i dają największą

---

[1] Niestety zarząd państwowy Krynicy w Galicyi, należącej do dóbr funduszu religijnego, nie jest pod tym względem przykładem zachęcającym. Kąpiele w Eltes w Saksonii miały w r. 1907 niedoboru 946.686 mar.

[2] Kopalnie węgla wykazują większą stałość i pewność dochodów, niż inne kopalnie. Czyste dochody kopalń we Francyi wynosiły wedle statystyki podatkowej milionów franków:

rok	kopalń węgla	innych kopalń
1852	10·9	0·8
1872	38·3	—0·8 (strata)
1882	37·7	0·4
1892	39·3	3·5
1893	25·6	2·7
1900	97·2	—1·6 (strata)
1901	77·1	—5·5 (strata)
1902	46·3	—3 1 (strata)
	wszystkie	
1904	37·1	
1905	45 9	
1906	37·5	

W Austryi wynosiły dochody kopalń państwowych:

w roku	1887	3·21	milionów koron
„ „	1901	—0·19	„ „
„ „	1902	—1·51	„ „
„ „	1906	0·99	„ „

(Juraschek w Handw.).

intratę surową[1]. Wykupno tych kopalń jednak wymagałoby znacznych nakładów ze strony państwa, a jest rzeczą wątpliwą, czy państwo mogłoby z dochodów pokryć koszta oprocentowania i umorzenia pożyczonego w tym celu kapitału i zapewnić robotnikom dalsze ulgi tak w czasie i warunkach pracy, jak w wysokości płacy. Wobec tego należy się obawiać, że państwo wyzyskiwałoby monopol kopalń w sposób zbyt jednostronny, z ujmą dla interesów gospodarstwa społecznego.

4. DOMY SKARBOWE.

Państwo i ciała autonomiczne mają dzisiaj znaczny majątek w domach skarbowych, służących na pomieszczenie wojska, urzędów i zakładów publicznych lub na mieszkania dla urzędników. Wprawdzie domy skarbowe nie przynoszą przychodu, przeciwnie wymagają kosztów zarządu i innych wydatków[2], dla skarbu atoli stanowią one trwałą ulgę w wydatkach i mogłyby w systemie budżetowania brutto stanowić odpowiednią rachunkową pozycyę przychodów. Doświadczenie uczy, że domy skarbowe, jeśli tylko budowane są oszczędnie bez zbytecznego komfortu, sprawiają skarbowi większą ulgę, niż wynoszą koszta zarządu i umorzenie kosztów budowy, są więc ze stanowiska interesów skarbu uzasadnione. Natomiast nie można doradzać państwu ani gminom budowy domów mieszkalnych gwoli ich wynajęcia w charakterze kapitałów, albowiem administracya publiczna jest zbyt ociężałą i kosztowną. Budowa takich domów musiałaby być uzasadnioną względami wyższymi. Tak n. p. wyższe względy wojskowe uzasadniają budowę wojskowych koszar przez g m i n y, dla których owe koszary przedstawiają zarazem kapitał i przynoszą czynsze od państwa. Tak samo wyższe względy społeczne mogą skłonić gminę do budowania domów dla robotników i wynajmowania

[1] W r 1906 wynosiła wedle zestawień J u r a s c h k a wartość produkcyi węgla w Europie wraz z Stanami Zjedn. Ameryki Półn. 81% wartości ogólnej produkcyi górniczej (6.508 milionów marek na 8.051 milionów marek).

[2] W Austryi przewiduje budżet na r. 1910 koszta zarządu budynków państwowych w kwocie 4,187.093 koron, dochód z najmu niektórych budynków 468.049 koron. Wydatki na budowę nowych budynków państwowych wynoszą w r. 1910 sumę 28,992 282 koron.

im mieszkań za skromnym czynszem, jeśli kwestyą mieszkań robotniczych nie zajmą się humanitarne spółki lub stowarzyszenia budownicze. Podobnie stosunki miejscowe mogą uzasadniać udział gminy w gromadzeniu kapitałów przez stowarzyszenia budownicze celem zmniejszenia renty domowej, a tem samem pobieranie czynszu z wybudowanych domów mieszkalnych, niemniej budowę własnych domów czynszowych w publicznych miejscach kąpielowych i t. p. Żądanie jednak niektórych reformatorów socyalnych, aby gwoli usunięcia renty domowej, gminy stołeczne wykupiły domy i na własny rachunek nadal je budowały i wynajmowały, nie da się pogodzić ani z interesem skarbowym gmin, ani z dobrem mieszkańców. Wykupno wszystkich domów czynszowych przez gminy stołeczne przerasta wogóle ich siły ekonomiczne i kredytowe, zaś droższa administracya publiczna pomnożyłaby przyczyny wzrostu renty domowej. Gminy zatem powinny w innej drodze pospołu z państwem dążyć do złagodzenia renty domowej: przez zatrzymanie, a nawet wykupno placów budowlanych celem zapobieżenia szkodliwej spekulacyi placami, przez budowę własnych budynków dla swych zakładów i urzędników, przez popieranie stowarzyszeń budowniczych, budowę domów dla robotników i sieci kolei konnych, przez ograniczenie podatków domowych i inne środki, zgodne z panującym systemem ekonomicznym.

II. SKARBOWE KAPITAŁY PIENIĘŻNE.

Gospodarstwo skarbowe opiera trwale byt swój i rozwój na całem gospodarstwie społecznem. Kapitalizacya w znaczeniu prywatnem jest dla państwa zbędną; zadaniem jego jest dążyć raczej do wzrostu ogólnego przychodu społecznego i siły podatkowej ludności, niż do gromadzenia własnych kapitałów pieniężnych. Jeżeli więc państwo nabędzie kapitały pieniężne czy to naraz, tytułem kontrybucyj wojennych, darowizny, spadków, ze sprzedaży swych nieruchomości i z innych źródeł, lub przez zaoszczędzenie przewyżek swych przychodów, to powinno raczej użyć ich bądź na spłatę swych długów, na publiczne budowle i inne cele ekonomiczne, bądź na pożyteczne reformy administracyjne, niż na zakupno papierów kredytowych celem ich fruktyfikacyi.

Niekiedy jednak znajduje się państwo w posiadaniu sum pieniężnych, przechowywanych w kasach publicznych dla pewnych szczególnych celów. Do sum takich należą najpierw skarby wojenne, które powinny ze względu na swe przeznaczenie pozostawać w gotówce, przynajmniej w pewnej kwocie, niezbędnej na pierwsze potrzeby wojenne[1]. Dalej należą tu sumy zgromadzone naraz dla podjęcia wielkich przedsiębiorstw lub reform skarbowych, n. p. dla regulacyi waluty, dla budowy kolei żelaznych, i t. p. Owoż takie sumy powinny być o ile możności bez ryzyka fruktyfikowane, aby przed użyciem nie leżały bezowocnie. Toż samo dotyczy zapasów kasowych, zebranych z peryodycznych nadwyżek dochodów lub z innych operacyj skarbowych[2]. Swoją drogą zbyt wielkie zapasy kasowe, o ile nie mają przeznaczenia specyalnego, świadczą o tem, że pewnych wydatków niesłusznie zaniechano, albo przychody za wielkie pobrano. Nakoniec ma państwo w ciągu roku przychody, które przed użyciem mogą być fruktyfikowane, po roku zaś pozostaja t. zw. reszty kasowe, jako kwoty jeszcze nie użyte na cel oznaczony. Otóż wszystkie sumy takie mogą i powinny być z korzyścią dla skarbu ulokowane, ku czemu najdogodniejszym jest bank państwowy, zwłaszcza biletowy. Jakoż rządy Francyi, Anglii i Niemiec posługują się stale swymi bankami biletowymi, lubo prywatnymi, jako rządową kasą depozytową.

Oprócz wymienionych wyżej przyczyn może państwu jego polityka ekonomiczna przysporzyć pewnych kapitałów pieniężnych. Jeżeli państwo dla poparcia pewnego przedsiębiorstwa, n. p. kolei żelaznej, banku biletowego, zakupuje część akcyj, wówczas pobiera dywidendę od akcyj na równi z przedsiębiorcą prywatnym[3]. Również świadczy państwo często zakładom trans-

[1] Wojenny skarb niemiecki wynosi 120 milionów marek w gotówce. O projektach fruktyfikacyi skarbu ob. Wagner, I., str. 638.

[2] Zapasy kasowe w Austryi wynosiły z końcem r. 1908 razem 571,493.611 koron. Składały się one z zapasów Kasy centralnej 47,686 799 koron, innych kas i urzędów 243,541.772 koron, z nadwyżek na rachunki banków, pocztowej kasy oszczędności i innych 280,765.049 koron. (Ob. sprawozdanie komisyi budż. austr. izby posłów za r. 1910 aleg. 885). Dochód państwa z lokacyi zapasów kasowych i obrotu czekowego przewiduje budżet na r. 1910 w kwocie 5,600.000 koron.

[3] Państwo zresztą może też ze względów politycznych wziąć udział w takich przedsiębiorstwach. N. p. Anglia zakupiła od kedywa egipskiego

portowym, krajom, nawet ludności, dotkniętej klęskami elementarnemi, zwrotne zaliczki, które następnie mają być wraz z procentem lub bez tegoż skarbowi zwrócone. We wszystkich wypadkach podobnych nie jest kapitalizacya celem państwa, lecz środkiem dla osiągnięcia zamierzonych celów administracyjnych.

Nakoniec zarządza państwo i samorząd licznymi funduszami własnymi i prywatnymi, które musi fruktyfikować już ze względu na ich przeznaczenie. Mianowicie fundusze pensyjne, o ile istnieją, mające państwu dostarczyć sum na wypłatę emerytury urzędników i sług publicznych, fundusze religijne, stypendyjne, ubogich, kasy sierot, inwalidów i inne fundusze podobne wymagają fruktyfikacyi odpowiedniej ich przeznaczeniu. Także fundusze zakładów publicznych, szczególnie banków i zakładów asekuracyjnych, nie powinny leżeć odłogiem. Ogólnych reguł dla tej fruktyfikacyi, ze względu na rozmaitą naturę i cele funduszów, sformułować niepodobna. W każdym razie lokacya kapitałów publicznych powinna być pewną i ułatwiać szybką ich realizacyę na wypadek potrzeby.

III. ZAKŁADY I PRZEDSIĘBIORSTWA PUBLICZNE.

Państwo może mieć w swoim zarządzie pewne przedsiębiorstwa, mające z góry cel skarbowy przysporzenia państwu (krajowi, gminie) dochodów; obok takich przedsiębiorstw ma państwo w swoim ręku także pewne zakłady w interesie publicznym, które jednak nie są bez znaczenia dla skarbowości. Ścisłej różnicy między przedsiębiorstwami zarobkowemi a zakładami publicznymi uczynić nie podobna, ponieważ z wyższych względów publicznych tracą stopniowo przedsiębiorstwa państwowe (n. p. poczty i telegrafy, koleje żelazne, drukarnie, magazyny składowe) cechę zarobkową i stają się zakładami, utrzymywanymi dla dobra ogólnego. Z tego powodu mówimy w tym dziale zarówno o przedsiębiorstwach skarbowych, jak o zakładach użyteczności publicznej.

---

część akcyj kanału suezkiego, które były w jego posiadaniu. Na tem zrobiła Anglia znakomity interes polityczny, a zarazem skarbowy. W budżecie na r. 1910 wykazują te akcye dochód w kwocie 1 miliona f. st.

1. SKARBOWE PRZEDSIĘBIORSTWA HANDLOWE I PRZEMYSŁOWE.

Przemysł i handel wymagają w systemie wolnej konkurencyi ducha inicyatywy i przedsiębiorczości, jakiej nie mają organa ciał publicznych, niemniej nieustannej czynności i ryzyka, na jakie nie powinien być narażony skarb publiczny. Dlatego te gałęzie produkcyi i usług społecznych są właściwemi dziedzinami dla prywatnej konkurencyi, chyba że wyższe względy publiczne wymagają objęcia pewnych przedsiębiorstw w zarząd państwa, kraju lub gminy.

Względy publiczne, wymagające od państwa lub samorządu prowadzenia pewnego przemysłu lub handlu, są rozmaite i mogą być bądź trwałe, bądź tylko chwilowe. W interesie bezpieczeństwa publicznego może i powinno państwo zmonopolizować w swych rękach produkcyę i handel materyi wybuchowych, jak prochu strzelniczego, dynamitu, melinitu i t. p. Względy polityczne i obrony kraju przemawiają za zmonopolizowaniem w rękach państwowych wyrobu broni i amunicyi, o ile one mają być osłonione tajemnicą, utrzymywania własnej drukarni dla ogłoszeń urzędowych, dzienników rządowych czy krajowych celem ogłaszania ustaw, rozporządzeń i celem popierania polityki rządowej i t. p. Względy sanitarne uzasadnić mogą upaństwowienie aptek, budowę i utrzymywanie gminnych wodociągów, gazowni, kąpieli i łaźni, względy ekonomiczno-społeczne i naukowe zakładanie fabryk i warsztatów wzorowych, celem poparcia pewnej gałęzi przemysłu fabrycznego, domowego, lub artystycznego, zakładanie centralnych stacyi elektrycznych, szczególnie nad rzekami o silnym prądzie wody, celem wytworzenia prądu elektrycznego i dostarczenia go okolicy bliższej i dalszej jako taniej siły poruszającej [1], utrzymywanie publicznych składów na zboże i inne towary [2], ajencyj handlowych, te same względy uzasadniają też prowadzenie przemysłu w dobrach, szczególnie w lasach skarbowych, n. p. tartaków

[1] Szczególnie kraje, mające obfitość rzek górskich, jak Szwajcarya, Tyrol, Galicya, mają wielką przyszłość przemysłową, jeżeli siła prądu wody zostanie przy pomocy publicznej odpowiednio zużytkowaną.

[2] Rząd austryacki utrzymuje w Tryeście wielkie składy towarowe, które w r 1910 mają niedobór w kwocie 1,534.710 koron.

wodnych, niemniej zajmowanie więźni pracą przemysłową [1], nakoniec chwilowe przesilenie ekonomiczne skłonić może państwo lub gminę do podjęcia pewnych robót publicznych celem dania zarobku robotnikom. W tych wszystkich wypadkach przedsiębiorstwo skarbowe służy w pierwszym rzędzie ogólnym interesom publicznym, a dopiero w drugim rzędzie skarbowym. Nie dziw też, że podobne przedsiębiorstwa narażają skarb częściej na wydatki, niż przysparzają mu przychodów. Doświadczyły tego rządy europejskie na własnych fabrykach, zakładanych w połowie XIX. stulecia celem obudzenia przedsiębiorczości prywatnej [2], a nie brak na to dowodów także w dzisiejszej praktyce skarbowej [3]. Rozwój zakładów komunikacyjnych, szkół zawodowych, wystawy światowe i inne środki nowożytne uczyniły dzisiaj zbędnemi wzorowe fabryki rządowe, natomiast nabierają znaczenia wzorowe warstaty dla przemysłu domowego i rzemiosła oraz muzea przemysłowe.

Szersze znaczenie od państwa ma w dziedzinie przemysłu i handlu samorząd, a w szczególności gmina, ponieważ w obrębie gminy wiążą się z tą dziedziną produkcyi ściśle ogólne potrzeby administracyjne. Wiele lokalnych zakładów, z natury swej przemysłowych i handlowych, służy zarazem sanitarnym, komunikacyjnym, ekonomicznym i społecznym potrzebom samej gminy i jej mieszkańców, a ztąd nadają się w ogólnym interesie na publiczne zakłady gminne. Należą tu mianowicie wodociągi, dostarczające okrom zdrowej i obfitej wody dla mieszkańców, także wody na usługi policyi ogniowej i sanitarnej, na zmywanie i czyszczenie ulic, placów, kanałów; dalej gazownie i centralne stacye węglowe i elektryczne, służące tak samej gminie jako motor dla parowych i elektrycznych zakładów komunikacyjnych, jako środek oświetlenia ulic, placów i budynków publicznych, jak i prywatnej produkcyi i konsumcyi; po-

[1] Por. wyżej str. 212.

[2] W Austryi i Niemczech zakładano fabryki porcelany, dywanów, w Bawaryi nawet browary piwne. Por. Wagner, I., str 624.

[3] W Galicyi objął kraj od lipca r. 1893 sprzedaż soli dla wyrównania cen soli i ochrony ludności przed wyzyskiem. Cel ekonomiczny został zupełnie osiągnięty, a w ostatnich latach okazały się nawet czyste dochody z tego przedsiębiorstwa. Budżet Saksonii zawiera dochody z apteki nadw., fabryki porcelany, farbiarni, zakładu elektr., wapienników, huty, kąpieli w Elster.

dobnież gminne rzeźnie, piekarnie, budynki targowe, domy składowe, teatry i t. p. Zakłady podobne powinny już w interesie dobra publicznego pozostawać w rękach gminy, co atoli nie wyklucza przychodów na rzecz gminy od interesentów prywatnych. Przychody te zaś mogą być w miastach szybko rozwijających się tak znaczne, że pokrywają niekiedy wszelkie koszta ich utrzymania, a nawet dają zyski ponad amortyzacyę kosztów budowy, przez co owe zakłady administracyjne stają się zyskownemi przedsiębiorstwami gminnemi [1].

2. PUBLICZNE ZAKŁADY KOMUNIKACYJNE.

A) ZAKŁADY KORESPONDENCYJNE.

W systemie zakładów komunikacyjnych zajmują odrębne stanowisko ekonomiczne, administracyjne i skarbowe, zakłady korespondencyjne, t. j. zakłady i przedsiębiorstwa, powołane w pierwszym rzędzie lub wyłącznie do przesyłania wiadomości pisemnych lub ustnych między osobami oddalonemi. Należą tu mianowicie poczty, telegrafy i telefony. Zakłady te uznane są dzisiaj powszechnie za przedsiębiorstwa dobra publicznego, które w interesie ogólnym powinny być zmonopolizowane w rękach publicznych, z wykluczeniem konkurencyi prywatnej. Ekonomiści niemieccy nazywają je regaliami w powyższem, nowszem znaczeniu. Za własnością publiczną zakładów korespondencyjnych przemawiają liczne względy publiczne, administracyjne, ekonomiczne i skarbowe.

Mianowicie wymaga interes publiczny, aby wiadomości, przesyłane za pośrednictwem zakładów korespondencyjnych do-

[1] W Anglii i Szkocyi w r. 1902/3 przychody kameralnych przedsiębiorstw przemysłowych wynosiły 10,264.076 f. st. Gazownie i elektrownie w samej Anglii dały przychodu 9,049.970 f. st. dochodu czystego zaś 475.000 f. st. Tramwaje w samej Anglii dały przychodu 3,797.758 f. st., a dochodu czystego 1,380.047 f. st. W Prusiech wynosiły w 1899/900 nadwyżki dochodów miejskich przedsiębiorstw przemysłowych 23,949.225 marek, w tem miasta Berlina 3,250.388 marek. (Kaufmann, „Kommunalfinanzen", II., str. 54 i 62). Gmina miasta Lwowa utrzymuje: miejską gazownię i zakład dla elektrycznego oświetlenia, rzeznię i przedsiębiorstwo wyrębu i sprzedaży mięsa, przedsiębiorstwo taniego opału, wodociągi, kolej elektryczną, zakład pogrzebowy miejski.

chodziły w całym kraju szybko, tanio i pewnie do adresata, a zarazem, aby tajemnica listowa była zachowana. Otóż wszystkim tym wymogom łatwiej i pewniej podołać mogą monopoliczne zakłady rządowe, obejmujące całe państwo, a przy pomocy związków międzynarodowych cały świat cywilizowany, posługujące się kolejami żelaznemi i żeglugą parową, administrowane przez urzędników publicznych, niż przedsiębiorstwa prywatne, obliczone li na zysk, w systemie wolnej konkurencyi i bez administracyi jednolitej.

Dalej wymaga interes administracyi państwowej wewnętrznej i zewnętrznej, aby państwo utrzymywało dla własnych celów zakłady korespondencyjne, jako jeden z niezbędnych środków w dzisiejszym systemie obrony kraju, politycznego zarządu, wymiaru sprawiedliwości i porozumiewania się władz publicznych ze sobą i z publicznością. Skoro więc państwo musiałoby owe zakłady utrzymywać we własnym swym żywotnym interesie, bo nie mogłoby w wielu wypadkach posługiwać się zakładami prywatnymi, przeto z natury rzeczy może i powinno oddać je zarazem na usługi ogółu i własnego skarbu.

Względy ekonomiczne sprzeciwiają się na tem polu usług publicznych rozstrzeleniu sił i kosztów między liczne przedsiębiorstwa ze sobą współzawodniczące. Wolna konkurencya bowiem powiększyłaby koszta utrzymania licznych współzawodniczących przedsiębiorstw, a w konsekwencyi podrożyłaby cenę ich usług, czyli taryfę przewozową, zamiast ją obniżyć. Nadto interes publiczny wymaga rozgałęzienia sieci korespondencyjnej w całym kraju, nawet w takich okolicach i miejscowościach, które dla rzadkiej ludności lub nierozwiniętych stosunków towarzyskich i ekonomicznych, narażają już z góry przedsiębiorstwo na straty. Prywatni przedsiębiorcy urządzaliby swe zakłady tylko tam, gdzie mogliby liczyć na zyski, zakłady zaś monopoliczne rządowe mogą nawet z uszczerbkiem dla skarbu zadośćuczynić owej potrzebie, ewentualnie straty w jednych okolicach poniesione, uzupełnić zyskami płynącymi z innych miejscowości.

Nakoniec względy skarbowe przeważają stanowczo na rzecz zakładów państwowych. Skoro bowiem takie zakłady niezbędne są dla celów administracyjnych, to należy ulżyć skarbowi i opodatkowanym obywatelom w kosztach ich urządzania i utrzymywania przez przysporzenie państwu przychodów ze strony

publiczności bezpośrednio interesowanej. Rozgałęzienie sieci poczt w całym kraju pozwala nadto połączyć z niemi pewne inne zakłady, ważne dla dobra ogólnego, nie powiększając znacznie kosztów skarbowych. Za przykładem Anglii rozpowszechniły się już w wielu państwach pocztowe kasy oszczędności, z któremi połączono system wypłat czekowych, a w Anglii też państwowy zakład ubezpieczeń życiowych.

Wszystkie zakłady korespondencyjne, poczty, telegrafy i telefony, są w ciągłym związku ze sobą, wzajemnie się wyręczają i uzupełniaja, a okoliczność ta jest nowym, wymownym argumentem za ich centralizacyą i jednolitą administracyą. Wiadomość przesłana telegraficznie dochodzi do adresata także za pośrednictwem poczty lub telefonu, pieniądze złożone w urzędzie telegraficznym wypłaca adresatowi kasa pocztowa. Głównem zadaniem tych zakładów jest przesyłanie wiadomości osobistych, handlowych, politycznych i innych za pomocą listów, dzienników i wogóle druków, depesz telegraficznych i komunikacyi telefonicznej. Z tem zadaniem jednak łączą poczty jeszcze pewne inne czynności transportowe, ważne dla ogółu, ale bez monopolicznego przymusu.

Z pośród dzisiejszych zakładów korespondencyjnych najdawniejszemi są poczty, sięgają bowiem czasów odległej starożytności. Telegrafy elektryczne powstały dopiero w pierwszej połowie XIX. stulecia, telefony zaś w najnowszych czasach. Z tego powodu jednolity zarząd wszystkich tych zakładów nie wszędzie został dotychczas przeprowadzonym.

A) POCZTY PAŃSTWOWE.

W historycznym rozwoju poczt odróżnić można trzy wielkie okresy: wieki starożytne i średniowieczne, w których poczty były państwowym zakładem administracyjnym, wieki nowsze, w których zakłady te, tak państwowe, jak prywatne, stały się przystępnymi ogółowi, nakoniec czasy najnowsze, w których przeobraziły się w zakłady korespondencyjne rządowe, uposażone w monopol, i weszły w stałe związki międzynarodowe z takimiż zakładami całego świata.

Państwa starożytne i średniowieczne utrzymywały dla ułatwienia administracyi publicznej posłańców pieszych i konnych,

a już w Persyi za Cyrusa zorganizowano regularną służbę konnych kuryerów, którzy z niesłychaną wówczas szybkością przywozili satrapom rozkazy królewskie, przy pomocy zmiany koni na oznaczonych stacyach. Do wielkiej doskonałości doszły podobne urządzenia pocztowe cesarzy rzymskich. Urządzenia te wyłącznie służyć miały celom wojskowym i administracyjnym, boć nawet słynne drogi rzymskie budowano wyłącznie dla celów wojskowych, nie ekonomicznych lub społecznych[1]. Poczta rzymska, zorganizowana już przez Augusta, miała trojakie zadanie: korespondencye rządowe przewozili konni kuryerzy, urzędników przewoziły konie w wozach pospiesznych, rzeczy zaś i materyały wojenne woły w wozach ciężarowych. Koszta utrzymywania stacyi pocztowych i dostarczenia koni i wołów ponosiły okoliczne miejscowości. Osoby prywatne mogły tylko wyjątkowo za zezwoleniem namiestnika prowincyi, później tylko samego cesarza, wedle specyalnych postanowień korzystać z poczty cesarskiej. Z upadkiem państwa rzymskiego znikła organizacya pocztowa, a nawet drogi rzymskie uległy zniszczeniu. W państwie frankońskiem spotykamy się znowu z instytucyą kuryerów, których następnie utrzymywały dla siebie i młodzieży średniowieczne uniwersytety, dla celów handlowych i administracyjnych miasta, nakoniec poszczególni panujący[2].

Nowy okres w rozwoju poczty rozpoczyna się w XV. i XVI. wieku z założeniem poczty rządowej dla całego państwa przez Ludwika XI. we Francyi edyktem z r. 1464 i poczty międzynarodowej dla posiadłości dynastyi Habsburgów przez Franciszka i Jana Taxisa, na mocy umowy z Karolem I. (V.) z roku 1516. Poczta Taxisów połączyła Brukselę z miastami Austryi, Włoch i Hiszpanii stałą komunikacyą kuryerską i miała również charakter rządowy, chociaż urządzoną była kapitałem prywatnym owej rodziny[3]. Poczty te służyły zrazu tylko urzędowym celom,

---

[1] Marquardt. I., str, 417 sq.

[2] Por. Sax, „Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft", Wien 1878, str. 317 sq.; Arth. Rothschild, „Histoire de la poste aux lettres" Paris, 3. wd. 1876.

[3] Później obok poczty Taxisów powstały w poszczególnych państwach odrębne poczty rządowe. Ostatecznie dopiero w r. 1867 ustał przywilej tej rodziny przez wykupno na rzecz centralnego rządu związku północno-niemieckiego.

niebawem jednak pod naciskiem nowych stosunków i potrzeb społecznych uczyniono je dostępnemi dla użytku publicznego. Odkrycie Ameryki i drogi morskiej do Indyj, wynalazek sztuki drukarskiej, odrodzenie literatury klasycznej i żywy ruch umysłowy, nakoniec reformacya, wszystkie te czynniki wpłynęły potężnie na ogólny ruch ekonomiczny i społeczny, dla którego starczyć nie mogły komunikacye dotychczasowe. Jakoż począwszy już od r. 1480 oddano we Francyi pocztę rządową także na usługi ogółu za odpowiedniem wynagrodzeniem, najpierw dla przewozu osób, później dla korespondencyi i książek. Tak samo poczta Taxisa była już od r. 1519 przystępną dla publiczności. Ze wzrostem władzy panujących terytoryalnych w Niemczech powstały odrębne poczty rządowe w poszczególnych krajach. W Anglii początki poczty rządowej sięgają czasów Edwarda IV. u schyłku XV. wieku. W Polsce istniała również od dawna instytucya wysłańców królewskich, na których utrzymanie płacono później, zamiast podwód w naturze, podatek zwany p o d w o d n e m. W r. 1620 uchwalono w Polsce poczty publiczne, a po zaprowadzeniu ich w r. 1647 przeznaczono dochód z nich na rzecz skarbu królewskiego[1].

Od czasu dopuszczenia publiczności do korzystania z zakładów pocztowych za odpowiedniem wynagrodzeniem przybierają poczty rządowe cechę przedsiębiorstwa skarbowego, r e g a l e, przynoszącego dochód skarbowi. Odtąd też powstaje usiłowanie wykluczenia na tem polu wszelkiej konkurencyi prywatnej celem zwiększenia przychodów rządowych; w czasie ustalenia absolutnej władzy panujących wchodzi w życie m o n o p o l poczt rządowych dla pewnych czynności przewozowych, mianowicie dla przewozu listów, pieniędzy i pewnych innych przedmiotów, w niektórych zaś krajach niemieckich, n. p. w Prusiech, nawet dla przewozu podróżnych. W XVII. i XVIII. wieku są poczty przeważnie zakładami skarbowymi, nowem źródłem dochodów skarbowych, nieraz z uszczerbkiem dla interesów ogółu.

Nakoniec w XX. stuleciu doczekały się zakłady pocztowe nowego rozwoju. Koleje żelazne i żegluga parowa ograniczyły z jednej strony ich czynności, mianowicie w zakresie przewozu osób i rzeczy, z drugiej strony zaś ułatwiły im ich właściwe

[1] Por. L e n g n i c h, str. 125.

zadania, wyręczając je w przewozie listów, pakietów, pieniędzy i kosztowności pomiędzy oddalonemi miejscowościami i dokonując tych czynności z większą od nich szybkością, regularnością i punktualnością, a bez kosztów skarbowych. W tym celu bowiem nałożyły państwa w ustawach lub koncesyach kolejowych na zarządy kolejowe odpowiednie zobowiązania i warunki. Monopol pocztowy ścieśnił się stopniowo i ogranicza się dzisiaj w przeważnej liczbie państw do listów, zazwyczaj też pism peryodycznych. Pod tym względem zachodzą pomiędzy ustawami rozmaitych państw w szczegółach znaczne różnice. W Austryi rozciąga się monopol rządowej poczty tylko do listów zamkniętych (też pieniężnych) i pism peryodycznych przesyłanych pomiędzy miejscowościami, mającemi bezpośrednie lub pośrednie[1] połączenie pocztowe. Nie odnosi się zaś monopol do przewozu druków, dokumentów, pieniędzy i kosztowności, książek i wszelkich towarów, nawet do pism peryodycznych, przesyłanych jako towary w pakach, niemniej do wszelkich korespondencyj otwartych. Poczty zatem spełniają jedne czynności na mocy monopolu, inne w wolnej konkurencyi z prywatnymi zakładami komunikacyjnymi.

Drugim faktem epokowym w rozwoju nowożytnej poczty było porzucenie przez państwo jednostronnego stanowiska fiskalnego i uproszczenie manipulacyi za pomocą jednolitego porta listowego. W interesie skarbowym ustanawiano dawniej taryfę przewozu listów, czyli porta listowego, na podstawie obliczenia rzeczywistych kosztów manipulacyi, przewozu i doręczenia listów. W obliczeniu kosztów przewozu przyjęto za podstawę także odległość, podzieloną na pewne rejony, tak iż listy do dalszych wysyłane okolic, a już zgoła do innych krajów, podlegały zbyt wysokim opłatom. Wysoka taryfa ograniczała obieg listów i wiadomości, i nie dała się pogodzić z potężnym rozwojem ekonomicznym i umysłowym, a zarazem demokratycznym duchem nowego stulecia. Zgodnie z potrzebami i ideami nowożytnego społeczeństwa musiały poczty przeobrazić się w zakłady dobra publicznego, a drogę ku temu celowi utorowały słynne reformy skarbowe i techniczne Rowlanda Hilla w Anglii, przy-

[1] „Pośrednie“ połączenie pocztowe mają miejscowości t. zw. okręgu pocztowego, przydzielonego do pewnego urzędu pocztowego.

jęte następnie w całym świecie cywilizowanym Hill wykazał już w r. 1837[1] znaczenie poczty dla życia umysłowego, moralnego i religijnego, a zarazem szkodliwy wpływ wysokich taryf na frekwencyę listów; wniósł zatem ujednostajnienie i stanowcze obniżenie taryfy do wysokości jednego pensa od listów do pół uncyi wagi, i to bez względu na oddalenie w całem państwie, a zarazem żądał uproszczenia manipulacyi przez wprowadzenie m a r e k l i s t o w y c h[2]. Jednolite porto dla całego kraju uzasadnił tem, że pocztowe wozy muszą bez względu na ilość listów odbywać regularnie przepisaną drogę, koszta zatem przewozu nie zmieniają się znacznie z powodu odległości przesyłki[3]. Dla skarbu nie widział Hill niebezpieczeństwa z takiej reformy, albowiem spodziewany wzrost frekwencyi listów miał uzupełnić ubytek w dotychczasowych przychodach. Pod naciskiem żądań narodu dostał się Hill w r. 1839 do steru poczt angielskich i przeprowadził swą reformę w r. 1840, za przykładem Anglii zaś poszła w r. 1847 Francya, w r. 1861 Austrya, w r. 1868 północny związek niemiecki, nakoniec w r. 1878 m i ę d z y n a r o d o w y z w i ą z e k p o c z t o w y, zawiązany w r. 1874 w Bernie.

Równocześnie uchylił Hill wolność wielu osób prywatnych od porta listowego, a zarazem liczne nadużycia z nią połączone. Przywileje osobiste i stanowe nie tylko szkodziły interesom skarbu, ale nie dały się też pogodzić z zasadami państwa nowożytnego. Także pod tym względem naśladowały Anglię inne państwa europejskie. Odtąd służy wolność od porta listowego zazwyczaj tylko osobie monarchy i członkom domu panującego, korespondencyi władz wojskowych i cywilnych, gminom w poruczonym zakresie działania, pewnym zakładom i korporacyom publicznym.

Na reformie Hilla opiera się dzisiejszy stan i rozwój poczt rządowych. Wyszła ona przedewszystkiem na korzyść społeczeństwa i cywilizacyi, zbliżyła do siebie kraje i ludy na polu umysłowem, ekonomicznem i politycznem i stała się podwaliną

---

[1] W rozprawie „Post office reform; its importance and practicability".

[2] Markowane opaski listowe były zresztą w użyciu juz w r. 1653 w Paryzu. Ob. S a x, I., str. 326.

[3] Listy rekomendowane i pieniężne wymagają jeszcze dodatkowej opłaty tytułem kosztów manipulacyi i ryzyka.

pocztowego związku międzynarodowego, który obejmuje dzisiaj cały świat cywilizowany[1]. Międzynarodowa organizacya poczty jest zarazem wyrazem powszechnego uznania tej instytucyi jako zakładu publicznego dobra, wobec którego interes skarbowy rządów zeszedł na drugorzędne stanowisko. Nadzieje Hilla pod względem dochodów skarbowych nie ziściły się zrazu, pomimo szybkiego wzrostu liczby listów i przesyłek pocztowych. Bezpłatna pomoc jednak coraz szerszej sieci kolei żelaznych, tudzież wzrost ludności i ogólny postęp ekonomiczny, społeczny i umysłowy, wypełniły z czasem ubytek tak, że dzisiaj W. Brytania wykazuje w całym świecie najwyższy czysty dochód z swych zakładów pocztowych, obok niej zaś także liczne państwa europejskie, jak Francya, Niemcy, Rosya, Hiszpania, Austrya, Węgry, Włochy, Belgia, Holandya, Szwajcarya, mają z nich stałe zyski. W krajach amerykańskich, azyatyckich i afrykańskich wykazują poczty dotychczas z małymi wyjątkami stałe niedobory, tam więc nie mogą one uchodzić za źródło dochodów skarbowych. W ogólności im gęstszą jest ludność kraju, im wyżej ona stoi pod względem cywilizacyi i dobrobytu, tem są większe przychody skarbowe poczt w dzisiejszej ich organizacyi[2]. Interes skarbowy jest tu więc identycznym z ogólnym interesem społecznym i cywilizacyjnym.

Ze stanowiska skarbowego ważne są przy dzisiejszej organizacyi poczty dwa szczególnie pytania: czy i o ile monopol poczty ma być rozszerzony, tudzież o ile względy skarbowe dopuścić mogą dalszego obniżenia taryfy pocztowej?

Owoż najpierw co do monopolu pocztowego jest dzisiaj niewątpliwem, że poczty rządowe przez swe rozgałęzienie w całym kraju i związki międzynarodowe, przez jednolite porto,

---

[1] Związek obejmował w r. 1874 obszar 40 milionów klm.² i 350 milionów mieszkańców, w r. 1893 już 104 mil. km.² i 1071 mil. mieszkańców.

[2] Budżet Anglii na r. 1910 przewiduje przychody z poczt, telegrafów i telefonów w kwocie 22 milionów f. st., koszta 19 milionów, dochód czysty 3 mil. f. st. Niemcy przewidują na r. 1910 przychody w kwocie 692 mil. marek, wydatki 626 mil., dochód czysty 66 mil. marek. Austrya w r 1910 przychody wraz z pocztową kasą oszczednośni 186,897.300 kor., wydatki wraz z kosztami budynków 179,844.790 koron, dochód czysty 7,352.510 koron. Jeżeli jednak uwzględnimy emerytury w tym dziale (11 milionów kor) wówczas okaże się niedobór.

przez oparcie się na kolejach żelaznych i żegludze parowej, przez administracyę, podlegającą ścisłej kontroli rządowej, czynią w swoim zakresie o wiele łatwiej i skuteczniej zadość ogólnym wymogom rozległości, szybkości, pewności i taniości komunikacyi, tudzież większą dają rękojmię zachowania tajemnicy listowej, niźli przedsiębiorstwa prywatne, spekulujące na zyski. Wszystkie te względy, w związku z interesem skarbowym państwa, uzasadniają dzisiejszy monopol poczt w zakresie przewozu listów zamkniętych, a nawet druków, zwłaszcza tyle ważnych dzisiaj dzienników politycznych. Poczty służą obiegowi i interesom ogółu także za pomocą innych czynności: one przewożą także pieniądze i kosztowności, próbki, książki, dokumenty wartościowe, przesyłki ruchomości i towarów; w okolicach oddalonych od kolei żelaznych istnieją dotychczas poczty osobowe dla przewozu podróżnych; nakoniec w nowszych czasach pełnią kasy pocztowe także zadania kas oszczędności i banków depozytowych, tudzież pośredniczą w ściąganiu prywatnych pretensyi pieniężnych za pomocą nakazów pocztowych, przez doręczenie prywatnych rachunków, weksli i innych dokumentów i podjęcie należnej sumy. Wszystkie te czynności mają dla ogółu doniosłe znaczenie. Pieniądze i kosztowności każdy chętniej powierzy urzędom państwowym, niż przedsiębiorcy prywatnemu, próbki towarów oszczędzają społeczeństwu kosztów pośrednictwa i wymagają jak najniższej taryfy przewozowej, podobnież przewóz innych przedmiotów jest bezpieczniejszym, łatwiejszym i tańszym, dzięki zakładom pocztowym. Pomimo to zasada wolnej konkurencyi, możliwość wielu kolizyi i niedogodności, sprzeciwiają się rozszerzeniu monopolu poczty na owe inne czynności i przedmioty[1]. Przypuścić bowiem należy i stwierdza to doświadczenie, że każdy interesowany, dla własnej korzyści, odda pierwszeństwo raczej poczcie rządowej, niż zakładom prywatnym. Faktycznie też mimo wolnej konkurencyi na innych polach przewozu są poczty dzisiejsze także wielce doniosłymi zakładami transportowymi. Wogóle doszły poczty rządowe do takiego stopnia rozwoju, że zyskały stanowczą przewagę nad konkurencyą prywatną i obawiać się jej nie potrzebują. Interes skarbu zatem dosta-

[1] Biliński żąda monopolu dla listów, druków, próbek, pieniędzy i kosztowności (str. 79—82)

tecznie jest zabezpieczony monopolem przewozu listów i pism peryodycznych.

Co do dalszego obniżenia taryf pocztowych zauważyć musimy, że wszelkie dalsze ułatwienia, mimo dokonanej radykalnej reformy, są tu w interesie ogólnym uzasadnione i pożądane, byle nie narażały zbytecznie interesów skarbu. Wielkiem ułatwieniem było zaprowadzenie w Austryi i Niemczech w r. 1867 otwartych kart korespondencyjnych po zniżonej cenie. Ułatwienia podobne nie tylko nie szkodzą skarbowi, lecz przeciwnie przynoszą mu korzyść przez zwiększenie obiegu pocztowego. Natomiast na niekorzyść skarbu zbyt daleko w reformach posuwać się nie należy, albowiem byłoby nieracyonalnem i niesprawiedliwem, przenosić koszta dalszych ulg taryfowych na ogół opodatkowanych obywateli, skoro organizacya i taryfy dzisiejsze zadość czynią istotnym potrzebom i interesom społeczeństwa.

Poczty dzisiejsze służą społeczeństwu i skarbowi zarazem jako kasy oszczędności, gromadzące nawet najdrobniejsze wkładki warstw niezamożnych gwoli fruktyfikacyi, tudzież jako banki depozytowe, żyrowe i czekowe.

B) TELEGRAFY I TELEFONY SKARBOWE.

Wszystkie względy publiczne, ekonomiczne i skarbowe, jakie uzasadniają dzisiejsze regale poczty rządowej, przemawiają również za monopolicznymi telegrafami rzadowymi[1]. Albowiem tylko jednolita administracya telegrafów w rękach rządowych daje społeczeństwu rękojmię rozgałęzienia sieci telegraficznej po całym kraju, zachowania tajemnicy, tak łatwej do zdradzenia przy depeszach nieszyfrowanych, i taryfy wedle możności najtańszej; wolna konkurencya na tem polu zwiększyłaby ogólne koszta budowy i zarządu, a tem samem nie doprowadziłaby do taryfy tak niskiej, a już zgoła jednolitej w całem państwie bez różnicy odległości; interes administracyjny państwa nakoniec zniewala je do budowy i utrzymywania zakładów tele-

[1] Por. tu v. Scheel, „Die Erwerbseinkünfte des Staats", w „Handbuch" Schonberga III., str. 75 sq. i 89—90; Sax, str. 362 sq.; Biliński, str. 86—9.

graficznych dla własnych celów, słuszna więc, aby ogół był dopuszczony do dobrowolnego udziału w kosztach skarbowych w zamian za korzyści, jakie ma bezpośrednio z tej nowożytnej instytucyi.

Już więc ogólne względy sprzyjają zasadniczo telegrafom rządowym; w związku z nimi jest ścisła łączność tych zakładów z pocztami rządowemi, która pozwala obie te instytucye połączyć w administracyę jednolitą i obniżyć ogólne koszta przez wzajemne zużytkowanie organów i sił administracyjnych. Dzięki administracyi państwowej można było także rozległą sieć telegraficzną kolei żelaznych oddać na usługi publiczności na równych warunkach z telegrafami rządowymi, nakoniec wcześnie już zorganizować jednolitą komunikacyę międzynarodową za pomocą traktatów państwowych i powszechnego związku telegraficznego, zawartego w roku 1865 w Bernie szwajcarskiem.

Telegraficzne zakłady korespondencyjne powstały pierwotnie, począwszy od r. 1840, przy kolejach żelaznych, dla których stały się niebawem niezbędnym środkiem administracyjnym. Dla użytku publicznego zbudowały w r. 1844 przedsiębiorstwa prywatne pierwsze linie telegraficzne w Anglii i Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. Państwa stałego lądu Europy uznały je już w połowie ubiegłego wieku za monopol rządowy, mianowicie Austrya i Prusy w r. 1849, Francya w r. 1851, za niemi inne, nakoniec za tym przykładem poszła w r. 1868 Anglia i wykupiła istniejące linie telegraficzne na rzecz skarbu. Tylko w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej pozostały telegrafy w rękach przedsiębiorców prywatnych.

Z pod monopolu rządowego wyjęte są z natury rzeczy telegrafy kolejowe, o ile koleje żelazne nie są rządowemi, tudzież telegrafy podmorskie z natury praw międzynarodowych i z powodu zbyt wielkiego ryzyka, jakieby ponosić musiało państwo. Dawniej przemawiano też za dopuszczeniem prywatnych telegrafów lokalnych, które jednakowoż wobec rozwoju telefonów okazują się zbędnymi.

Z powstaniem linii telefonowych przeprowadzają państwa europejskie także upaństwowienie telefonów, łączących oddalone miejscowości, tudzież lokalnych w miastach większych. Za „regalem“ telefonów przemawiają te same względy, które

poznaliśmy przy telegrafach, zwłaszcza, że zarząd telefonów powinien być ile możności jednolitym z innymi zakładami korespondencyjnymi. W miejscowościach jednak, w których rząd nie zakłada własnych telefonów, powinny być dozwolone prywatne telefony lokalne.

Ze stanowiska skarbowego należy uważać telegrafy i telefony za przedsiębiorstwa, zmonopolizowane w ręku państwa w interesie publicznym, a nie w interesie skarbowym. Dlatego jednostronna tendencya fiskalna nie byłaby w zarządzie państwowym uprawiedliwioną i wszelkie reformy i ulgi, o ile zbytecznie interesów skarbowych nie nadwerężają, są tu w ogólnym interesie uzasadnione. Wszelako w swych reformach i ulgach taryfowych nie powinno państwo lekceważyć także interesów skarbowych, przeciwnie starać się powinno usilnie przynajmniej o pokrycie wszelkich kosztów zarządu z wynagrodzenia za usługi swych zakładów. Telegrafy bowiem i telefony służą bezpośrednio tylko pewnym klasom i zawodom, a w drobnej części ogółowi. Wedle obliczeń w krajach zachodnich telegramy w sprawach handlowych i giełdowych przedstawiają ogółem 60% do 70%, w sprawach publicznych około 12%, dziennikarskie 8%, familijne około 15% depesz w telegraficznym obiegu. Słusznie więc wymagać można od tych zawodów i jednostek, które korzystają z zakładów rządowych, aby łożyły na utrzymanie owych zakładów bez ofiar ze strony ogółu opodatkowanych. Wystarczy atoli, jeśli państwo do kosztów telegrafów nie będzie potrzebowało z ogólnych swych funduszów dokładać, gdyż już w takim razie będzie miało z przychodów zarządu telegraficznego faktycznie przewyżkę na pokrycie własnych telegramów bezpłatnych dla celów administracyjnych.

Wyniki finansowe osobnych zarządów telegraficznych były przeważnie niepomyślne[1]. Od czasu połączenia telegrafów z administracyą pocztową odnoszą się bilanse skarbowe większej liczby państw europejskich do wszystkich zakładów korespondencyjnych łącznie. Z ogólnym rozwojem ekonomicznym i cywilizacyjnym liczyć można na trwały wzrost przychodów z tej gałęzi majątku skarbowego.

---

[1] Por. co do Austryi do r. 1883 daty w „Oest. stat. Handbuch“ I., 201, III., 194.

B. ZAKŁADY PRZEWOZOWE.

W odróżnieniu od zakładów korespondencyjnych nazywamy zakładami przewozowymi wszelkie inne zakłady, powołane do przewozu osób i rzeczy. Wśród tych zakładów mają dla skarbowości państwowej doniosłe znaczenie koleje żelazne, dla krajowej koleje lokalne, dla gminnej tramwaje. W niektórych krajach utrzymuje państwo też żeglugę parową, gminy zaś pewne lokalne przedsiębiorstwa przewozowe. Wszystkie te zakłady, nie wyłączając kolei żelaznych, o ile pozostają w zarządzie skarbowym, nie tworzą dotychczas formalnie monopolu państwowego, nie należą więc do rzędu t. zw. „regaliów", lecz w zasadzie współzawodniczą z przedsiębiorstwami prywatnemi. W nowszych czasach wystąpiło w krajach europejskich na jaw dążenie do upaństwowienia całej sieci kolei żelaznych i uchylenia lub ograniczenia na tem polu konkurencyi prywatnej. Wskutek tego nabierają koleje żelazne w systemie majątkowych źródeł przychodów skarbowych górującego znaczenia, jako najważniejsza część składowa skarbowego majątku, nauka skarbowa zaś musi odpowiedzieć na pytanie, jakie stanowisko przychody kolei żelaznych zajmują i zająć powinny w dzisiejszym systemie skarbowym.

a) KOLEJE ŻELAZNE SKARBOWE A PRYWATNE.

Kwestya organizacyi kolei żelaznych jest dzisiaj jedną z najżywotniejszych w polityce ekonomicznej i w nauce skarbowej[1]. W czasie powstania kolei żelaznych oceniano tę kwestyę za wzorem Anglii i Ameryki przeważnie tylko ze stanowiska ekonomicznego, pozostawiono więc zakładanie i zarząd kolei żelaznych przedsiębiorcom prywatnym, zgodnie z panującym systemem ekonomicznym wolnej konkurencyi. Przedsiębiorczość prywatna spełniła w dziedzinie tych nowożytnych zakładów transportowych w ogólności świetnie swoje zadanie. Od r. 1840, w którym sieć kolei żelaznych na całej ziemi wy-

[1] Literaturę ob. u Wagnera, I., str. 661 sq., i G. Cohn, „Eisenbahnen", w „Handwörterbuch der Staatsw.", III., str. 499—500.

nosiła około 8.000 kilometrów długości, do naszych czasów, w których sieć ta wynosi już przeszło milion kilometrów[1], nastąpił dzięki inicyatywie i kapitałom prywatnym zupełny przewrót w ustroju komunikacyj światowych i lokalnych, a w konsekwencyi też na całem polu gospodarstwa społecznego, strategii i administracyi. Mimo więc wszelkie ujemne strony systemu prywatnych kolei żelaznych, jakie z biegiem lat i wzrostem doświadczenia wyszły wszędzie na jaw, przyznać się godzi, że wolna konkurencya i system kolei prywatnych wyprzedziły tu z korzyścią dla powszechnego rozwoju komunikacyi system kolei skarbowych.

Wszelako od początku nie zapoznawano także ogólnego znaczenia kolei żelaznych dla społeczeństwa i państwa, i uważano je zasadniczo za zakłady publiczne. W Anglii sądzono jednak, że tylko tory kolejowe, podobnie jak drogi, powinny pozostać własnością publiczną, natomiast używanie ich może służyć przedsiębiorcom prywatnym w wolnej konkurencyi. W Belgii już w r. 1834 przyjęto system kolei rządowych i dopiero w r. 1844 dopuszczono także budowę kolei prywatnych. W Austryi oświadczył rząd już w r. 1841, że koleje żelazne sam budować będzie, a to w interesie ogólnego obiegu i w celach państwowych.

Jakoż w r. 1854 przeszło dwie trzecie części całej sieci kolejowej w Austryi było w rękach rządowych i dopiero od roku 1854 do 1859 wyprzedano koleje z powodu kłopotów skarbowych[2]. W ogólności wypadki polityczne i ciągłe niedobory skarbowe ubezwładniały w owych latach działalność rządów na tem polu, już dlatego więc przejść musiały koleje w ręce akcyjnych spółek kolejowych. Ze wzrostem doświadczenia, z konsolidacyą finansów państwowych i rozgałęzieniem kredytu publicznego,

---

[1] Sieć kolei żelaznych z końcem r. 1907 wynosiła 957.000 kilometrów, mianowicie:

w Europie . .	330.000	kilometrów
w Ameryce . .	487.500	„
w Azyi	90.577	„
w Afryce . . .	29.798	„
w Australii . .	28.592	„

[2] Za koleje zbudowane kosztem 336·25 mil. złr., otrzymano tylko 168·5 mil. zł., a więc połowę własnych kosztów. Por. bliżej Biliński-Głąbiński, II., str. 192.

podjęto w najnowszym czasie na nowo dążenie do systemu kolei skarbowych, i to monopolicznych, a pobudkę dla nowej polityki kolejowej dały głównie doświadczenia wojenne w wojnie francusko-pruskiej. Dzisiaj wszystkie państwa europejskie, z wyjątkiem Anglii, dążą do systemu kolei państwowych, a niektóre z nich, jak Prusy i inne państwa niemieckie, Włochy, Rosya, Belgia, Austrya, Węgry, państwa skandynawskie, kraje bałkańskie, mają już obecnie przeważnie koleje państwowe, lub przynajmniej w zarządzie państwa[1].

Za systemem państwowych kolei żelaznych przemawiają nie tylko względy ekonomiczno-społeczne, ale i strategiczne, administracyjne, a nawet skarbowe.

Pod względem ekonomiczno-społecznym mają koleje skarbowe tę słabą stronę, że ścieśniają obszar przedsiębiorczości prywatnej i wolnej konkurencyi. W krajach jednak europejskich przedsiębiorczość prywatna spełniła już w dziedzinie komunikacyi kolejowej główne swe zadanie. Zasada wolnej konkurencyi nie może być na tem polu w całej pełni urzeczywistnioną, ponieważ sieć kolejowa musi być wypływem pewnego planu i istotnych potrzeb społeczeństwa, przesadna zaś konkurencya podrożyłaby ogólne koszta komunikacyjne. Zresztą doświadczenie uczy, że koleje prywatne mają zawsze monopol faktyczny i dla własnej korzyści łączą się z sobą i zawierają kartele. Za kolejami rządowemi zaś przemawia niezmierny wpływ kolei i polityki taryfowej na całe gospodarstwo społeczne, tudzież nadużycia przedsiębiorców prywatnych przy zakładaniu i zarządzie kolei żelaznych. Polityka taryfowa kolei, niemniej racyonalny układ sieci kolejowej, decydują o jej wpływie na ruch osób i przesiedlanie się, na obrót towarów, w konsekwencyi zaś na wysokość i regulacyę cen i płacy, na rozwój i kierunki produkcyi i konsumcyi, na terytoryalny i lokalny

---

[1] W Prusiech w r. 1909 na 40.264 kilom. całej sieci kolejowej miało państwo 37.383 km. — W Austryi po upaństwowieniu sieci kolei czesko-morawskich w r. 1909 ma państwo 18.195 kilom. czyli 81% całej sieci kolejowej. — W Węgrzech w r. 1906 miało państwo 15.532 kilom., koleje prywatne miały 3.151 kilom. — W Rosyi w roku 1906 cała sieć kolejowa miała 60.156 wiorst, w tem państwowa 41.056 wiorst czyli 68% całej sieci. — We Francyi w r. 1908 postanowiono przejść do systemu kolei państwowych; sieć państwowa wynosi 9.000 kilom.

podział pracy. Taż sama polityka taryfowa jest w ścisłym związku z polityką handlowo-cłową państwa, jako jej niezbędne dopełnienie. Wpływ państwa na taryfy kolei prywatnych nie może sięgać tak daleko, iżby układ i wysokość taryf wyłącznie do potrzeb i interesów społecznych mogły być zastosowane. Tylko koleje rządowe mogą więc pod tym względem w całej pełni uczynić zadość interesom ogółu. Nadto koleje rządowe mogą być budowane i zarządzane lepiej i taniej, niźli koleje prywatne, budowane często w interesie spekulantów założycieli w sposób marnotrawny[1].

Bezpośrednio dla państwa są koleje żelazne niezmiernie ważne najpierw pod względem wojskowym. One bowiem są koniecznem uzupełnieniem całego dzisiejszego systemu obrony kraju; tylko przy pomocy gęstej sieci kolejowej możliwą jest szybka mobilizacya olbrzymich armij z najodleglejszych okolic państwa, niemniej ich zaprowiantowanie, przerzucanie całych korpusów wraz z taborem wojennym z jednej miejscowości na inną, natychmiastowa gotowość armii do boju, i t. p. Doniosłe znaczenie kolei żelaznych dla wojskowych operacyj taktycznych i strategicznych okazało się już w wojnie włoskiej z roku 1859, następnie w wojnie domowej amerykańskiej z r. 1865 i w wojnie austryacko-pruskiej z r. 1866, a wyzyskanie tych doświadczeń przez Prusy przyczyniło się w wysokim stopniu do zwycięskiego dla nich wyniku wojny z Francyą[2]. Tak samo Japonia po doświadczeniach wojny z Rosyą zaraz po wojnie przeszła do systemu kolei państwowych. Nawet w czasie „zbrojnego“ pokoju są koleje żelazne niezbędne dla regularnego wyżywienia armii stałych. Państwo zatem już w żywotnym interesie obrony swego bytu starać się musi o budowę własnych lub popierać budowę prywatnych kolei żelaznych. Zwyczajnym sposobem owego poparcia ze strony państwa była gwarancya minimalnego dochodu czy to od kapitału akcyjnego, czy też od dłu-

---

[1] Marnotrawstwo i licha gospodarka kolei amerykańskich doszły do tego stopnia, że w ciągu roku 1893 zasekwestrowano tam 74 spółek akcyjnych kolejowych, mających 20% ogólnej sieci kolejowej kraju („Oesterr. Oek.“ z roku 1894, str. 38). Por. o tem bliżej Biliński-Głąbiński, str. 179 sq.

[2] Od 24 lipca do 5 sierpnia r. 1870 przewieziono w Prusiech na dziewięciu liniach 384.000 żołnierzy z całym taborem do granicy

gości sieci kolejowej, niekiedy też udział państwa w zebraniu kapitału zakładowego, słowem ofiary finansowe państwa na rzecz kolei prywatnych, budowanych i zarządzanych często niedbale i marnotrawnie[1]. Względy strategiczne przeważyły też w dzisiejszej polityce kolejowej na rzecz kolei państwowych.

Z wojskowymi względami łączą się względy polityczne. Koleje żelazne ułatwiają polityczną centralizacyę, przeprowadzenie systemu reprezentacyjnego i administracyę rozległych krajów, w skład jednego organizmu politycznego wchodzących. Nadto przedstawiają koleje, uposażone w ogromne kapitały i tysiączne zastępy urzędników i sług, zbyt wielką potęgę społeczną i polityczną, która w rękach prywatnych może się stać niebezpieczną dla interesów państwowych.

Nakoniec względy skarbowe nie tylko nie sprzeciwiają się kolejom rządowym, lecz przeciwnie za niemi przemawiają. Wprawdzie wiele linij kolejowych mniej ważnych pod względem ekonomiczno-społecznym, nie przynosi zysków, a często wykazuje nawet stałe i znaczne niedobory, ale za to inne linie korzystniejsze dostarczają spółkom prywatnym znacznych dochodów. W systemie kolei państwowych zatem mogą być niedobory pokrywane zyskami innych linij, bez uszczerbku dla skarbu, podobnie jak w systemie rządowych poczt, telegrafów i telefonów. Dotyczy to szczególnie takich państw, które z tytułu gwarancyi dochodów minimalnych ponosić muszą z własnych funduszów ciężar niedoborów linij gorszych, a nie mają udziału w zyskach linij korzystniejszych. Nadto przychody kolei żelaznych rosną z natury rzeczy ze wzrostem ludności i ogólnym rozwojem ekonomiczno-społecznym, całkiem niezależnie od usiłowań przedsiębiorstwa. Słuszna więc, aby w takiej „rencie“ kolejowej uczestniczył raczej ogół opodatkowanych obywateli, niż grono kapitalistów akcyonaryuszów.

Wszystkie powyższe względy przeważają na rzecz systemu kolei skarbowych. W systemie takich kolei może państwo przeprowadzić budowę sieci kolejowej systematycznie na podstawie z góry ułożonego planu, z uwzględnieniem wszelkich interesów

---

[1] W Austryi wynosiły wydatki państwa na koleje prywatne z ogólnych dochodów skarbowych w r. 1876 w formie subwencyi i gwarancyi 46·2 milionów koron, czyli 4.400 koron na kilometr.

własnych i społecznych. Państwo może wówczas prowadzić racyonalną i jednolitą politykę taryfową i cłową, może też oszczędzić przy budowie wiele niepotrzebnych kosztów i prowizyj, a zarząd zorganizować w sposób jednolity i gospodarny. System kolei skarbowych powinien być zarazem monopolicznym w całym obrębie ogólnych interesów publicznych. Nie wynika ztąd atoli, iżby koleje żelazne musiały być wyłącznie państwowemi. Obok sieci kolei państwowych bowiem może w sferze interesów mniejszych terytoryów autonomicznych powstać sieć lokalnych kolei gospodarczych i tramwajów miejskich, których zarząd z natury rzeczy pozostawać powinien w ręku ciał samorządnych, krajów, powiatów i gmin. Lokalne koleje gospodarcze mają w pierwszym rzędzie na celu interes gospodarczy danego kraju i powiatu, wedle tego interesu więc winna być sieć ich ułożoną, zarząd i taryfy uregulowane. Skoro zaś nad interesami gospodarczymi w ciaśniejszym obrębie czuwać ma samorząd[1], przeto jest on też powołanym do budowy i zarządu zakładów komunikacyjnych. Tramwaje miejskie mają nie tylko ułatwić komunikacyę handlową i towarzyską wśród mieszkańców, ale zarazem zmniejszają skupienie ludności i rentę domową w miastach. Są one dla miast i kraju ważnym czynnikiem społecznym, a gminie przysporzyć mogą znacznych dochodów[2].

Nabycie istniejących już prywatnych kolei żelaznych przez państwo nastąpić może w ogólności w czworaki sposób:

1. Przez zgaśnięcie koncesyj kolejowych. W niektórych krajach udziela się koncesyę kolejową tylko na pewien okres czasu, n. p. w Austryi na lat 90, we Francyi na lat 99[3] z tem zastrzeżeniem, że po upływie oznaczonego terminu staje się kolej, lub przynajmniej jej nieruchomości (w Austryi), własnością państwa. Również zgasnąć może koncesya na podstawie ogólnych przepisów prawnych, n. p. w razie konkursu przed-

---

[1] W Austryi należą do sejmów krajowych przedewszystkiem sprawy kultury krajowej (Ob. § 18. gal. statutu kraj.).

[2] Por. Carl Hilse, „Verstadtlichung der Strassenbahnen", str. 115 do 121; W. Lindheim, „Strassenbahnen", Wien 1888.

[3] Dawniej także na lat 27 i 72. Por. J. de Crisenoy, „Chemins de fer" w „Dictionn des finances" Say'a I., str. 979.

siębiorstwa kolejowego, albo za karę wedle postanowień koncesyi wskutek nadużyć;

2. przez wykupno kolei na rzecz państwa, bądź w drodze układu dobrowolnego, bądź na podstawie warunków koncesyi. W tym wypadku może państwo przyjąć na siebie wszelkie długi spółki kolejowej, akcye zaś zamienić na obligacye kolejowe wedle umówionej stopy procentowej i w ten sposób nabyć kolej prywatną bez wkładów własnego kapitału pieniężnego;

3. przez wywłaszczenie kolei prywatnej w interesie publicznym. Wywłaszczenie takie musiałoby być orzeczone w ustawie państwowej i mogłoby się odnosić bądź do pewnej specyalnie ważnej linii kolejowej, bądź do całej sieci kolei prywatnych. W takim razie wszelkie długi kolei prywatnych przechodzą na państwo, akcyonaryusze zaś otrzymać winni zupełne wynagrodzenie w gotówce lub w obligacyach;

4. nakoniec może państwo koleje prywatne objąć w własny zarząd i prowadzić go, aż do wykupna kolei, na rachunek przedsiębiorstwa prywatnego. W Austryi jest rząd na mocy ustawy z 14. grudnia r. 1877 uprawniony do objęcia zarządu takich kolei, które w ciągu ostatnich lat pięciu corocznie potrzebowały od państwa z tytułu gwarancyi więcej, niż połowy poręczonego dochodu. Na podstawie tej ustawy objął rząd austryacki począwszy od r. 1880 cały szereg kolei prywatnych w zarząd własny, poczem nabył niektóre z nich na własność[1].

W państwach, mających stosunki finansowe uregulowane i kredyt niewyczerpany, przeprowadzenie systemu kolei rządowych nie napotkałoby zbytnich trudności skarbowych. Już dzisiaj jednak są koleje rządowe ważnym czynnikiem w gospodarstwie skarbowem, a w wielu państwach najważniejszą częścią składową majątku publicznego.

b) PRZYCHODY I ZARZĄD KOLEI SKARBOWYCH.

Budowa kolei żelaznych pochłonęła dotychczas we wszystkich krajach cywilizowanych niezmierne kapitały pieniężne. Ka-

[1] Por. tu Paszkowski, „Statystyczno-ekonomiczne studya o drogach żelaznych“ 1889, I., str. 410 sq.

pitał zakładowy wszystkich kolei na ziemi w r. 1907 wynosił 208 miliardów marek, z czego połowa przypada na koleje europejskie[1]. Największą doniosłość dla skarbowości państwowej mają dzisiaj koleje żelazne w Niemczech. Dochody tych kolei przewyższają niekiedy 7% kapitału zakładowego i stanowią znaczną część ogólnych dochodów skarbowych. W Austryi dotychczas dochody kolei skarbowych nie wystarczają na pokrycie wszystkich kosztów oprocentowania i umorzenia kapitału zakładowego kolei, głównie z tej przyczyny, że państwo objęło w swój zarząd wiele kolei prywatnych nie rentujących się, oraz koleje strategiczne.

Dotychczasowe wyniki skarbowe państwowych kolei żelaznych dowiodły, że z tego źródła urość mogą z czasem, po umorzeniu długów kolejowych, bardzo znaczne dla państwa dochody[2]. Wprawdzie państwo w zarządzie kolei skarbowych nie może kierować się wyłącznie względami fiskalnymi, albowiem inne względy państwowe i społeczne przeważają nieraz przeciwko interesowi skarbu, jednakowoż jest słusznem i pożądanem, aby z tej ważnej części składowej majątku państwowego płynęły jak

---

[1] Por. K. Wiedenfeld, „Eisenbahnen". Handw. der Staatsw. 3. wydanie, III.

[2] Por. wyżej cyfry dochodów. Czysty dochód z kolei żelaznych w Prusiech wynosił w r. 1908 mil. marek 352, w r. 1909 zaś 231 mil. mar. W Austryi wynosi kapitał nakładowy państwowych kolei żelaznych z końcem r. 1909 okrągło $5^1/_2$ miliarda koron. Przychody kolei wedle budżetu na r. 1910 wynoszą 775 milionów koron, nadwyżka nad koszta ruchu wynosi 182 milionów koron, oprocentowanie kapitału więc wynosi 3·3%. Wskutek wyższego oprocentowania długów kolejowych dopłacić musi państwo z ogólnych dochodów około 90 milionów koron. (Ob. sprawozdanie komisyi budżetowej izby posłów aleg. 885 str. 7. Rząd oblicza dopłatę tylko w wysokości 57.5 milionów koron).

W r. 1905 dała cała sieć kolejowa (wedle Wiedenfelda) następujące wyniki finansowe:

	Czysty dochód 1 kilometra w markach	Procent od kapitału zakładowego
Niemcy całe	15.877	5·8
Prusy	20.111	7·3
Austro-Węgry	5.880	3·1
Francya	11.348	4·3
W. Brytania	23.648	3·4
Belgia, koleje państw. .	18.584	4·0
Turcya, koleje państw.	3.119	3·5

najobfitsze dochody, o ile owe wyższe względy na to pozwalają. Czysty dochód państwowych przedsiębiorstw transportowych bowiem przynosi ulgę ogółowi obywateli opodatkowanych i może się stać skutecznym czynnikiem dla postępowych reform w dziedzinie podatków.

Państwo może zresztą także w formie podatków zapewnić sobie dochód z kolei własnych i prywatnych. Należą tu mianowicie t. zw. podatki transportowe od biletów kolejowych i od przewozu towarów.

Zarząd kolei skarbowych pozostawać winien bezpośrednio w rękach organów państwa. Wynika to z ogólnych względów, jakie przemawiają za kolejami rządowemi. Wydzierżawienie kolei skarbowych przedsiębiorstwu prywatnemu naraża społeczeństwo na wszelkie szkody i nadużycia z egoistycznym zarządem kolei połączone, pozbawia skarb korzyści ze wzrostu przychodów, a nie chroni go od ewentualnych strat w kapitale zakładowym i obrotowym owych kolei. Z pośród państw europejskich zdecydowały się były tylko Włochy na wydzierżawienie swych kolei, a to z powodu kłopotów finansowych, w jakie popadły wskutek gorączkowej budowy kolei rządowych i błędów, popełnionych w polityce ekonomicznej i monetarnej. Mimo wpływu, zastrzeżonego państwu na zarząd i taryfy kolejowe, okazał się ten system dzierżawy szkodliwym zarówno dla skarbu, jak dla gospodarstwa społecznego. Z tego powodu od r. 1906 państwo objęło koleje w zarząd własny[1].

W systemie kolei prywatnych może państwo zapewnić sobie przychody z nich bądź w formie udziału w zyskach przedsiębiorstwa, bądź też w formie opłat i podatków. O takich przychodach będzie mowa w dalszych działach nauki.

c) ŻEGLUGA PAROWA.

W krajach obfitujących w jeziora, rzeki spławne i kanały, niemniej w krajach nad morzem położonych, ma wielkie znaczenie dla gospodarstwa społecznego rozwój żeglugi parowej.

---

[1] Por. v. d. Leyen, „Eisenbahnpolitik“ w „Handwörterbuch der Staatsw.“ III., 549. W r. 1898 ustanowiono komisyę dla zbadania sposobów zmiany owego niekorzystnego stosunku w r. 1905. Komisya zdała w r 1899 obszerne sprawozdanie w 4 tomach.

Przestrzeń wodna jest przystępną dla okrętów rozmaitych przedsiębiorstw transportowych, wolna konkurencya zatem na tem polu może i powinna być w interesie ogólnym utrzymaną. Państwo zasadniczo nie jest powołane do współzawodniczenia z przedsiębiorstwami prywatnemi w zarobkowaniu i mniej od nich jest do tego uzdolnione. Dlatego też nie można ani ze stanowiska ekonomicznego, ani skarbowego doradzać państwu utrzymywania własnej żeglugi parowej, jako samoistnego źródła dochodów. Natomiast może i powinno państwo prowadzić żeglugę, jako uzupełnienie swej sieci kolejowej lub komunikacyi drogowej. W takim specyalnym celu utrzymuje Austrya i południowe państwa niemieckie żeglugę parową na jeziorze bodeńskiem[1].

Względy polityczne i wojskowe, tudzież interesy handlowe państwa i społeczeństwa wymagają często czynnego popierania prywatnych przedsiębiorstw transportowych na morzach i rzekach spławnych. Marynarka handlowa bowiem jest szkołą dla rozwoju marynarki wojskowej, korespondencya rządowa z zagranicznemi władzami, poselstwami i konsulatami nie może być powierzoną obcym okrętom, handel dowozowy i wywozowy, korespondencya pocztowa z krajami zamorskimi wymagają komunikacyi szybkiej, regularnej i bezpośredniej, własna żegluga daje zarobek krajowcom, swojskim zakładom kredytowym, asekuracyjnym, wogóle wyzwala kraj od ekonomicznej zależności od obcych zakładów transportowych. Uwzględniając wszystkie te powody, udzielają państwa europejskie i amerykańskie s u b w e n c y i takim przedsiębiorstwom, które odpowiadają powyższym celom i poddają się warunkom państwa co do liczby, jakości i szybkości okrętów, co do przewożenia poczty, zarządu okrętów itp.[2].

W epoce merkantylnej zakładały państwa i subwencyonowały kompanie handlowe i inne przedsiębiorstwa zamorskie. W Prusiech założono w roku 1772 takie przedsiębiorstwo (Seehandlung), przemienione później w państwowy bank emisyjny.

[1] Wedle preliminarza budżetu na r. 1910 wynosi przychód żeglugi parowej na jeziorze bodeńskiem 503.000 koron, wydatki 703.900 koron, niedobór więc 200.900 koron.

[2] W budżecie austryackim na r. 1910 wynoszą subwencye państwa dla komunikacyi wodnej 18,167.920 kor., w tem dla austr. Lloyd'a 10,798.400 koron, na popieranie marynarki handlowej i budowy okrętów 5,023.320 koron, dla towarzystwa żeglugi parowej na Dunaju 1,200.000 kor. O innych państwach ob. P h i l i p p o v i c h „Dampfersubvention" w Handw. d. Staatsw.

3. PUBLICZNE ZAKŁADY KREDYTOWE.

W panującym dzisiaj systemie gospodarstwa kapitalistycznego i kredytowego są publiczne zakłady kredytowe, mianowicie b a n k i, pośredniczące w gromadzeniu i obrocie kapitałów pieniężnych, niezbędnem ogniwem organizacyi gospodarczo-społecznej. Mają one z jednej strony ułatwiać szczędzenie i kapitalizacyę przez przyjmowanie pieniędzy dla ich fruktyfikacyi, z drugiej strony zaś służą kredytowi wytwórczemu i regulują stopę procentową w kraju, dostarczają obiegowi dogodnych surogatów pieniężnych, a nawet mogą za pomocą emisyi banknotów wprost mnożyć środki obiegowe, gdy krążąca gotówka i jej zapasy nie są zdolne zaspokoić potrzeb społecznego obiegu[1]. Niewątpliwej potrzebie organizacyi bankowej czyni zadość przedsiębiorczość prywatna. Zasadniczo nie powinno ani państwo ani samorząd przedsiębiorczości tej tamować, okrom wykonywania koniecznego nadzoru nad zakładaniem i działalnością banków prywatnych. Obok zakładów prywatnych atoli mogą powstać także zakłady kredytowe publiczne, państwowe i autonomiczne, a to w tych działach czynności bankowych, które dla gospodarstwa społecznego szczególniejszą mają doniosłość, a nie mogą być przez zakłady prywatne dostatecznie lub wszechstronnie wypełnione. Niektóre banki nadto, mianowicie biletowe, zapewniają przedsiębiorstwu już z natury swych czynności znaczne dochody, mają więc dla państwa także ważne znaczenie skarbowe. Jakkolwiek zakładanie banków rządowych i autonomicznych nie jest wypływem pobudek fiskalnych, nie są one dla skarbowości obojętne. Mianowicie istnieją już publiczne banki biletowe, kasy oszczędności gminne, powiatowe i rządowe, banki ziemskie rządowe i krajowe, nakoniec zakłady zastawnicze gminne.

A) BANKI BILETOWE.

Banki biletowe, wydające z powołania banknoty, płatne w kasach bankowych w gotówce, zajmują niemal wszędzie górujące stanowisko w systemie banków, a zawdzięczają je wię-

[1] O czynnościach banków ob. B i l i ń s k i - G ł ą b i ń s k i str. 270 sq.

kszej łatwości w gromadzeniu kapitałów pieniężnych i doniosłemu znaczeniu banknotów dla gospodarstwa obiegowego i kredytu. Bankom biletowym wolno zazwyczaj wydawać banknoty ponad zapasy fundacyi kruszcowej, a nadwyżka banknotów ponad owe zapasy jest nowym rozporządzalnym kapitałem pieniężnym i zapewnia bankowi za pomocą fruktyfikacyi znaczne dochody. Korzystne to stanowisko zapewnia bankom biletowym wyższość ekonomiczną nad innymi bankami, ograniczonymi przy udzielaniu kredytu do rzeczywiście nagromadzonych zasobów gotówki, pozwala im bowiem stosować emisyę banknotów do istotnych potrzeb kredytu i obiegu. Drugie posłannictwo banków polega w zaopatrywaniu gospodarstwa społecznego w banknoty, jako dogodniejsze środki obrotu i wypłat, niż pieniądze kruszcowe, przez co banki wyręczają i uzupełniają działalność państwa w tworzeniu niezbędnych środków obiegowych.

Takie dominujące stanowisko banków biletowych nakłada na nie także pewne obowiązki publiczne, nie dające się ująć w ramy postanowień prawnych i warunków koncesyi. W szczególności powinny one stosować emisyę banknotów tylko do rzeczywistych potrzeb kredytu i obiegu, za pomocą roztropnej polityki dyskontowej powinny dodatnio wpływać na spekulacyę i przypływ kruszcu szlachetnego, gospodarstwu skarbowemu zaś powinny świadczyć usługi bankowe, bez uszczerbku dla fundacyi banknotów. Otóż tak ważne i szerokie posłannictwo publiczne banków biletowych przemawia za centralizacyą czynności biletowych w ręku jednego banku monopolicznego w całem państwie, z wykluczeniem wolnej konkurencyi. Skoro zaś zgodzimy się na monopol banku biletowego[1], to zasadnicze pierwszeństwo przed bankiem prywatnym przyznać musimy bankowi państwowemu już dlatego, że państwo powołanem jest wogóle do regulowania stosunków pieniężnych w kraju. Nadto bank państwowy nie będzie krępowany interesem akcyonaryuszów w ścisłem spełnieniu swych obowiązków publicznych wobec społeczeństwa, może się stać w całej pełni zakładem dobra publicznego, a skarbowi państwa przysporzy znacznych dochodów, płynących głównie z fruktyfikacyi banknotów, krążących w sumie wyższej nad pokrycie kruszcowe. Bank bile-

[1] Bliżej o tem Biliński-Głąbiński, str. 350 sq.

towy rządowy może być zarazem bankierem kasy państwowej, przeprowadzać finansowanie pożyczek i przedsiębiorstw publicznych, fruktyfikować zapasy kasowe, a za pomocą rozgałęzionej sieci filii służyć też interesom kredytu i obrotu pieniężnego w całym kraju.

Pomimo zasadniczego pierwszeństwa i skarbowych korzyści banków biletowych rządowych, należą dzisiaj banki takie do wyjątków. Mianowicie monopoliczny bank biletowy rządowy istnieje tylko w Rosyi, gdzie jednak nie funkcyonuje prawidłowo z powodu zbyt ścisłego związku ze skarbem państwa. Nadto w Szwecyi istnieje centralny bank biletowy rządowy, obok którego jednak wydają banknoty także koncesyonowane banki prywatne. Natomiast we Francyi, w Austro-Węgrzech, Holandyi, Belgii, Hiszpanii, Danii i Norwegii, istnieją prywatne banki monopoliczne, w W. Brytanii, we Włoszech, w Niemczech i Portugalii panuje dotąd system jednego prywatnego banku centralnego obok mniejszych banków koncesyonowanych. w Ameryce dotychczas system wolności bankowej. Stan dzisiejszy jest wynikiem historycznego powstania i rozwoju banków biletowych prywatnych wśród krytycznych stosunków finansowych państwa. Zadaniem banków biletowych było zazwyczaj już w chwili powstania dopomódz skarbowi za pomocą kapitałów zakładowych i fundacyi kruszcowej banknotów, przez co państwa weszły w stały stosunek obowiązkowy do banków prywatnych. Obok przyczyn historycznych złożyły się atoli także powody rzeczowe na utrzymanie koncesyi banków prywatnych, a w Danii i Norwegii przemieniono nawet dawny wspólny bank państwowy na dwa monopoliczne akcyjne. Mianowicie główną wadą banków państwowych jest bezpośrednia zawisłość banku od rządu, a tem samem zbyteczna pokusa dla rządu korzystania w gwałtownej potrzebie z nagromadzonych zasobów kruszcowych banku. Związek ten z finansami i polityką państwa osłabić może zaufanie ogółu do banku i sprowadzić w czasach burzliwych walutę przymusową banknotów. Przeciwnicy banków rządowych przytaczają nadto jeszcze inne względy polityki państwowej i międzynarodowej, mianowicie zawisłość takich banków od parlamentu i większości parlamentarnej, obawę zaboru funduszów banku przez zwycięskiego nieprzyjaciela i t. p.

W ogólności powinny w każdem państwie dane stosunki polityczne, ekonomiczne i skarbowe decydować o organizacyi i zarządzie banków biletowych. Na wszelki wypadek monopoliczny bank państwowy może być znamienitem źródłem przychodów państwowych. Gdzie jednak nie ma warunków dla utworzenia takiego banku, tam może państwo zapewnić sobie przynajmniej udział w dochodach lub inne korzyści skarbowe ze strony banków biletowych prywatnych. Najdalej w tym kierunku posunięto się w Niemczech, gdzie bank państwa założono wprawdzie kapitałem akcyjnym prywatnym, ale cały zarząd oddano w ręce urzędników państwowych i państwu zastrzeżono, szczególnie od czasu noweli bankowej z r. 1889, znaczny udział w zyskach przedsiębiorstwa[1].

B) KASY OSZCZĘDNOŚCI.

Kasy oszczędności, gromadzące kapitały dla fruktyfikacyi z drobnych wkładek depozytowych, mają w systemie banków odrębne posłannictwo ekonomiczno-społeczne, mianowicie mają popierać i krzewić ducha oszczędności wśród szerokich warstw społecznych przez ułatwienie im szczędzenia i kapitalizacyi. Są to z natury swej zakłady dobra publicznego, fruktyfikacya wkładek jest u nich jedynie środkiem, wiodącym do właściwego celu, do polepszenia ekonomicznej doli i społecznego stanowiska warstw niższych i średnich. Dzisiaj doszły kasy oszczędności także do wielkiego znaczenia ekonomicznego wogóle, albowiem zdołały wszędzie z drobnych wkładek zgromadzić olbrzymie kapitały pieniężne i stały się w Europie najbogatszem źródłem kredytu wytwórczego poza centralnemi ogniskami życia handlowego. Pierwotnie zakładano je wyłącznie z pobudek humanitarnych jako instytucye zaopatrzenia dla klas biedniejszych i dlatego powstanie swe zawdzięczały humanitarnej inicyatywie bądź osób prywatnych, bądź gmin i instytucyj publicznych.

Ze względu na swe wyższe posłannictwo społeczne mają kasy oszczędności p u b l i c z n e, mianowicie gminne, powiatowe, krajowe i państwowe, zasadnicze pierwszeństwo przed prywa-

[1] O tem bliżej w nauce o prawach i przywilejach skarbowych.

nemi. Toż samo posłannictwo jednak nie pozwala państwu i innym ciałom publicznym uważać kas oszczędności za źródło przychodów skarbowych i traktować ich ze stanowiska fiskalnego. Znaczne zyski kas są bowiem dowodem, że albo oprocentowanie wkładek jest zbyt niskie, albo procent od pożyczek pobierany jest za wysoki, wymagają więc odpowiedniej regulacyi procentu w jednym lub drugim kierunku. Pomimo to zyski w ogóle, choćby nieznaczne, kasy oszczędności mają i mieć powinny, jeśli działają prawidłowo i oględnie. Zyski takie powinny być w części odłożone do specyalnego funduszu rezerwowego, w części zaś mogłyby zasilić przychody gmin i innych ciał publicznych. Kasy oszczędności gminne przeznaczają od początku swego istnienia część rezerw i zysków, podobnie jak prywatne kasy humanitarne, na cele publiczne i dobroczynne. Skoro jednak też same cele popiera także gmina, byłoby racyonalniej oddawać przewyżki rezerw do rozporządzenia samej gminie, zamiast szafować niemi w zarządzie własnym. Obok kas oszczędności gminnych, powiatowych, krajowych, mogą z wielką korzyścią dla idei kas oszczędności działać posiłkowo także zakłady państwowe, n. p. zakłady szkolne, urzędy podatkowe, a szczególnie poczty, dzięki swemu rozgałęzieniu. Za przykładem Anglii, która w r. 1861 wprowadziła pocztowe kasy oszczędności, poszły inne państwa, mianowicie Belgia (1870), Włochy (1876), Holandya (1880), Francya (1882), Austrya (1882), Węgry (1885), Rumunia, Szwecya, Rosya, Japonia. Z kasami pocztowemi połączono w Anglii w r. 1865 zakład ubezpieczeń życiowych, w Austryi zaś w r. 1883 z bardzo pomyślnym wynikiem system wypłat przekazowych (czekowych).

Od czasu zorganizowania kas pocztowych, rozwinęły się one szybko i prześcignęły w swym kraju macierzystym, mianowicie w W. Brytanii, dotychczasowe kasy prywatne i publiczne. Pocztowe kasy oszczędności zapewniają skarbowi korzyść już przez umieszczanie swych funduszów w obligacyach państwowych, do czego nawet w kilku państwach, mianowicie w Anglii, Austryi i Francyi, są prawnie obowiązane, lubo niektóre względy przemawiają przeciwko takiej fruktyfikacyi wkładek. Nadto zyski kas, o ile przewyższają kwotę przeznaczoną do funduszu rezerwowego, powiększają przychody z zarządu poczt i ogólny dochód

państwa[1]. W każdym atoli razie dążenie państwa do zysków z tej instytucyi nie powinno czynić uszczerbku właściwemu jej posłannictwu i reformom, jakieby się w interesie ogólnym pożądanemi okazały[2]. W Austryi zakład pocztowych kas oszczędności działa także jako instytut finansujący pożyczki państwowe.

C) INNE ZAKŁADY KREDYTOWE.

Dla uzupełnienia potrzeb kredytowych społeczeństwa może państwo (ciała samorządne) zakładać także inne banki, w kraju potrzebne. W szczególności banki ziemskie, dostarczające rolnikom i właścicielom realności kredytu hipotecznego za pomocą emisyi listów zastawnych, zawdzięczają swe powstanie i potężny rozwój inicyatywie ciał publicznych. Pierwsze takie banki bowiem powstały w drugiej połowie 18. wieku w państwach niemieckich, jako zakłady prowincyonalne i nazywają się tam „kasami kredytu krajowego". Banki państwowe, a względnie krajowe, nie ograniczają się zresztą do czynności hipotecznych, lecz służą zarazem powiatom i gminom przez emisyę obligacyj komunalnych, popierają kredytem przemysł krajowy, budowę kolei lokalnych, stowarzyszenia zarobkowe, w ogóle uzupełniają luki, istniejące w krajowej organizacyi kredytu.

Warstwy niezamożne, dla których kredyt w bankach często nie jest dostępnym, potrzebują organizacyi kredytu zastawniczego w zakładach na poły humanitarnych, celem ochrony od wyzysku prywatnych lichwiarzy i lichwiarskich zakładów zastawniczych. Już w średnich wiekach powstały w tym celu z inicyatywy zakonu Franciszkanów dobroczynne zakłady, zwane montes pietatis, we Włoszech, Holandyi, Francyi, Niemczech i Polsce.

---

[1] W Austryi nadwyżka dochodów pocztowych kas oszczędności wynosi wedle budżetu na r. 1910 kwotę 8,226.800 koron.

[2] W Belgii ustawami z 15 kwietnia 1884 i 21 czerwca 1894 upoważniono zarząd kas pocztowych do udzielania kredytu wiejskim stowarzyszeniom kredytowym. Na mocy układu Francyi z Belgią z r. 1882 przyjmują i wypłacają kasy pocztowe obu państw wkładki ze sobą wzajemnie, przez co uczyniono ważny krok do oparcia tej instytucyi na podstawie międzynarodowej. Francya już w r. 1885 na kongresie pocztowym w Lizbonie podniosła myśl rozszerzenia obrotu pocztowego międzynarodowego także na kasy pocztowe. Bliższe daty o pocztowych kasach i liter. podaje Fischer w Handwört. der Staatsw.

Zakłady takie nie są formalnymi bankami, ponieważ operują tylko własnymi, ograniczonymi kapitałami pieniężnymi. Na wzór ich powstały zakłady zastawnicze publiczne, rządowe, krajowe i gminne. Gdzie istnieją banki krajowe, tam możnaby zapewnić ludności uboższej szerszy kredyt zastawniczy przez otwarcie w nich oddziału zastawniczego. Ważne względy społeczne i humanitarne przemawiają nawet za utworzeniem takich oddziałów w gminnych kasach oszczędności, ponieważ fruktyfikacya depozytów w drodze kredytu zastawniczego nie jest ryzykowną, daje możność szybkiej realizacyi pożyczki, a zarazem służy szerokim warstwom niezamożnym, zgodnie z humanitarną misyą kas oszczędności.

Zyski banków publicznych i zakładów zastawniczych mają jedynie na celu utrwalenie bytu i rozwój działalności tych instytucyj, nie mają więc zasadniczo znaczenia dla skarbu. Wszelako po dopełnieniu funduszów rezerwowych mogą być nadwyżki zysków przelewane do skarbu, tytułem oprocentowania i umorzenia kapitałów zakładowych, w razie zaś niedoborów musi być skarb publiczny przygotowany na udzielenie im zasiłków pieniężnych.

4. PUBLICZNE ZAKŁADY ASEKURACYJNE.

Zakłady asekuracyjne, oparte na idei solidarności interesów społeczeństwa, są koniecznem dopełnieniem systemu produkcyi przedsiębiorczej i pracy zawisłej. One bowiem uchylają lub przynajmniej łagodzą ryzyko producentów i robotników, chronią społeczeństwo od szkodliwych skutków konjunktury i od zgubnych przesileń gospodarczych, sprowadzają sprawiedliwszy rozdział przychodu społecznego, są jednym z najsilniejszych czynników pokoju i rozwoju ekonomicznego. Są to więc zakłady użyteczności publicznej w całej pełni i zasługują nie tylko na poparcie ze strony państwa, lecz powinny być wprost przez państwo i kraje tworzone, jeśli inicyatywa prywatna w pewnym ważnym dziale ubezpieczeń okazuje się niedostateczną. Zakłady asekuracyjne publiczne, zwłaszcza monopoliczne i przymusowe, mają pod względem ekonomiczno-społecznym nawet zasadnicze pierwszeństwo przed prywatnymi. One bowiem miałyby z góry zapewnione szerokie koło uczestników, przez co ryzyko zakładu

byłoby mniejsze, nie ponosiłyby znacznych kosztów łożonych na reklamę, ajentów podróżujących i t. p. przez przedsiębiorstwa prywatne, mogłyby nawet na wzór pocztowych kas oszczędności posługiwać się urzędami pocztowymi i innymi organami publicznymi, nadewszystko zaś dawałyby ubezpieczonym większą rękojmię uczciwego zarządu i wypłacalności. Pierwotnie też, w 17. i 18. wieku, powstawały ubezpieczenia rządowe, mianowicie od ognia, i utrzymały się w niektórych krajach, nie ustępując wcale zakładom prywatnym. W XIX. stuleciu duch przedsiębiorczości prywatnej, wsparty postępem badań statystycznych i rozwojem gospodarstwa kredytowego, zapanował na tem polu niemal wszechwładnie i zaćmił dawniejsze zakłady publiczne. W najnowszym atoli czasie widocznym jest w teoryi zwrot na korzyść zakładów publicznych, szczególnie w działach najważniejszych dla ogółu, mianowicie w ubezpieczeniach na życie, od ognia, dalej zawodu rolniczego od klęsk elementarnych rolnictwu grożących, jak od gradu, powodzi, zarazy bydła. Na rzecz zawodu robotniczego powstały już zakłady ubezpieczeń od wypadków, choroby, starości, nieudolności, bądź jako wprost publiczne, bądź też z cechą publiczną[1].

Z natury i posłannictwa publicznych zakładów asekuracyjnych wynika, że one nie mogą mieć fiskalnego celu przysporzenia dochodów skarbowi, lecz przeciwnie wymagają w początkach raczej wkładów na kapitał zakładowy. Pomimo to jednak nie są one pozbawione znaczenia skarbowego. Najpierw bowiem włożony w nie kapitał zakładowy powinien być na rzecz państwa a względnie kraju zachowanym, a z czasem oprocentowanym i umorzonym. Powtóre, co najważniejsza, zakłady takie mogłyby zwolnić państwo od dzisiejszych znacznych wydatków, łożonych na zapobieżenie szkodom i na częściowe powetowanie szkodliwych skutków klęsk elementarnych. Zakłady asekuracyjne państwowe monopoliczne mogłyby bowiem w interesie własnym zająć się organizacyą straży ogniowej, ochroną miejscowości zagrożonych wylewami, w ogóle wspierać czynnie policyę rządową i gminną, państwo zaś i inne ciała publiczne nie byłyby w razie klęski elementarnej narażone na znaczny

[1] Ob. wyżej str. 19—21.

uszczerbek w swych przychodach i na nadzwyczajne wydatki dla złagodzenia nędzy ludności.

Publiczne zakłady ubezpieczeń mogą się zresztą z czasem stać zakładami ściśle publicznymi, a w takim razie wydatki państwa na ten cel miałyby pokrycie nie tylko w premiach do skarbu wpłacanych, ale także w ogólnych dochodach skarbowych[1].

ROZDZIAŁ DRUGI.

PRZYWILEJE SKARBOWE.

Przywilejami skarbowymi nazywamy przedsiębiorstwa i uprawnienia natury prywatnej, zastrzeżone państwu wyłącznie w interesie skarbowym. Są one spuścizną skarbowości średnich wieków i dziejów nowszych, kiedy to panujący celem przysporzenia sobie dochodów rościli sobie prawo z tytułu swej zwierzchniej własności do rozmaitych regaliów, mianowicie do regale górnictwa, rybołostwa, polowania, leśnictwa, monopolizowali dla siebie zyskowne zajęcia handlowe i przemysłowe, a nawet używali urzędów i zakładów publicznych dla fiskalnych celów[2]. Dawniejsze regalia, niezgodne z zasadami państw nowożytnych, w XIX. stuleciu częścią zupełnie zostały uchylone, częścią zmieniły swój charakter i przeznaczenie. Jedne, n. p. regale górnictwa, polowania, rybołostwa, przeobraziły się w nowoczesne prawo zwierzchności państwowej nad produkcyą w interesie gospodarstwa społecznego, inne pozostały wprawdzie monopolem państwa, ale utraciły swój charakter fiskalny, jako zakłady z natury swej publiczne, n. p. mennica, lub przynajmniej dobro ogólne mające na celu, n. p. poczty i telegrafy. Niektóre stały się faktycznie podatkiem państwowym, wybieranym w formie monopolu, n. p. monopol soli i tytoniu. Tylko nieliczne regalia zachowały swój charakter pierwotny i utrzymały się podziśdzień, bądź jako przed-

---

[1] W r. 1894 wynosił dochód z podatku od ubezpieczeń od ognia w Rosyi europ. 4,517.479 rubli, w Król. polskiem 283.262 (Załęski, I., str. 180) W r. 1910 dochód w Rosyi 5·5 mil. r.

[2] Por. wyżej, str. 47.

siębiorstwo fiskalne, nie licujące z nowożytnemi zasadami skarbowemi, n. p. przedsiębiorstwo gry loteryjnej, bądź jako przywileje skarbowe, które w pewnych granicach dadzą się pogodzić z nowożytnemi zasadami, a nawet rozszerzyć bez ich naruszenia.

Przywileje skarbowe i przychody z nich płynące zajmują odrębne stanowisko w systemie dochodów skarbowych, albowiem różnią się zasadniczo zarówno od przychodów zarobkowych państwa, jak od przychodów administracyjnych i podatków. Od przychodów zarobkowych różnią się tem, że są zastrzeżone monopolicznie państwu li tylko w interesie skarbowym bez względu na dobro ogółu; od przychodów administracyjnych tem: że nie pobiera się ich z powodu lub przy sposobności czynności i usług publicznych; od podatków, swym charakterem prywatno-prawnym i zewnętrznem podobieństwem do zarobkowych przychodów.

W szczególności zaliczamy do przywilejów skarbowych:

1. loteryę;
2. zyski z mennicy z emisyi monety zdawkowej;
3. udział państwa w zyskach przedsiębiorstw prywatnych;
4. prawo dziedziczenia ciał publicznych po osobach fizycznych i prawnych.

1. LOTERYA.

L o t e r y ą nazywamy przedsiębiorstwo gry pieniężnej, przy której prosty przypadek rozstrzyga o wygranej lub przegranej. Przedsiębiorca, przyjmując wkładkę od grających, zobowiązuje się im wypłacić wygranę, jaka na nich przypadnie wedle z góry ułożonego planu gry. Ze stanowiska dzisiejszej skarbowości europejskiej rozróżnić można loteryę trojaką:

Najdawniejszą jest l o t e r y a k l a s o w a, przy której dzieli się pewną sumę pieniężną na oznaczoną ilość losów całkowitych i cząstkowych, i sprzedaje się losy po cenie z góry oznaczonej. Dla zachęcenia publiczności do udziału w grze wyznacza się kilka wysokich wygranych; losowanie odbywa się w kilku terminach wedle poszczególnych seryi (klas), zkąd pochodzi nazwa tej loteryi. Państwo pobiera od sum losowanych pewien z góry oznaczony procent tytułem zysku przedsiębiorczego, przez co ma zapewniony dochód bez ryzyka własnego.

Drugą w porządku historycznym jest loterya liczbowa czyli genueńska; przy niej wolno grającym stawiać wkładki na poszczególne numery od 1 do 90, z których w pewnych terminach wylosowuje się kilka, zwykle pięć liczb. Wysokość wygranej zależy od ilości trafionych numerów (estratto, ambo, terno, quaterno, quinterno) i od wysokości wkładki. Stawki dopuszczone są w rozmaitych sumach dowolnych, począwszy od pewnej kwoty minimalnej. Zysk przedsiębiorczy ma tu państwo ztąd, że zapewnia sobie z góry korzystniejsze szanse, oznaczając wysokość wygranych w mniejszej sumie wielokrotnej stawek, niżby wedle matematycznego prawdopodobieństwa wypadało[1], a nawet zastrzegając sobie możność uchylenia pewnych wkładek od udziału w grze, jeśli pewne numery zostały zbyt obstawione[2].

Trzecią jest loterya procentowa, będąca formą pożyczki losowej (premiowej), zaciągniętej przez państwo lub ciała samorządne, wyjątkowo też przez osoby prywatne. Obligacye premiowe nie przynoszą wcale procentu lub tylko procent niski, w zamian za to zaś otrzymują posiadacze obligacyj wylosowanych wedle z góry oznaczonego planu premie, czyli wygrane ponad ich nominalną wartość. Jednakowoż wszystkie obligacye

---

[1] Prawdopodobieństwo wygranej wynosi przy zwyczajnem estratto $^1/_{18}$ ($^5/_{90}$), faktycznie zaś płaci loterya austryacka 14, włoska $10^1/_2$-krotną stawkę; przy estratto na numer oznaczony wynosi prawdopodobieństwo $^1/_{90}$, loterya zaś płaci w Austryi 67, we Włoszech $52^1/_2$-krotną stawkę; przy ambie wynosi prawdopodobieństwo wygranej $^1/_{400}$, loterya zaś płaci w Austryi 240-, we Włoszech 250-krotną stawkę; przy ternie wynosi prawdopodobieństwo $^1/_{11\,748}$, loterya zaś płaci w Austryi 4800-, we Włoszech 4.250-krotną stawkę; przy kwaternie wynosi prawdopodobieństwo $^1/_{511{\cdot}038}$, loterya zaś włoska płaci 60.000 krotną stawkę.

[2] Wedle postanowień austryackich o urządzeniu loteryi liczbowej wolno urzędom loteryjnym uchylić od gry pewne wkładki w całości lub w części. Następuje to wedle specyalnych przepisów udzielonych owym urzędom, ale tylko wtedy, jeśli wskutek zbytniej ilosci gier jednakowych przekroczono granice ogólnego ryzyka loteryi. Jeżeliby więc dane numery wyszły, nie można żądać wypłaty wygranej od wkładek uchylonych. O uchyleniu wkładek zawiadamia się zresztą kollekturę loteryjną i publiczność, której zwraca się wkładki za wydaniem rewersu loteryjnego; w razie niezgłoszenia się interesowanych przez trzy miesiące, przepadają wkładki na rzecz przedsiębiorstwa (§§ 9—11). We Włoszech najwyższa wygrana wynosi 400.000 lirów.

mają przy losowaniu zapewniony zwrot przynajmniej swej wartości nominalnej. Korzyść państwa przy loteryi procentowej polega na tem, że w czasach krytycznych może w tej formie bez przymusu zaciągnąć pożyczkę na warunkach dla siebie dogodnych, albowiem wydatek ogólny na premie nie dochodzi do wysokości sumy, jakąby tytułem procentu od pożyczki płacić musiało.

Loterya pieniężna pochodzi z Włoch, gdzie już w r. 1530 miała być uprawianą przez rząd we Florencyi. Dzisiejsza loterya klasowa pochodzić ma z Holandyi, a rozwinęła się w 17. wieku szczególnie w krajach niemieckich. Dotychczas istnieje w Prusiech, zreorganizowana w r. 1832 i w kilku państwach niemieckich, poza Niemcami zaś w Hiszpanii, w Węgrzech (od roku 1897), w Holandyi, Danii, Serbii (od r. 1890). Dochody z loteryi klasowej w krajach niemieckich, nie wliczając podatku od losów, wynoszą ogółem około 25 milionów marek[1], w Hiszpanii około 18 milionów pezetów (franków)[2].

Loterya liczbowa powstać miała w r. 1620 w Genui, gdzie już dawniej wyrobił się zwyczaj, przy wybieraniu pięciu członków Wielkiej Rady z pośród 90 kandydatów, zakładać się na rzecz poszczególnych kandydatów. Korzystając z tego zwyczaju założyło państwo formalną loteryę jako monopol państwowy. Za wzorem Genui rozpowszechniła się loterya liczbowa w 18. wieku w Europie, mianowicie w krajach niemieckich, we Francyi, w Polsce (r. 1768), Anglii, Włoszech, Hiszpanii, Austryi (1751). Wprawdzie już w 18. wieku uznawano szkodliwy wpływ loteryi na dobrobyt i obyczajność ludu, ale utrzymywano ją ze względów fiskalnych. We Francyi w czasie rewolucyi zniesiono ją w roku 1793, ale już w r. 1796 znowu przywrócono. Dopiero w XIX. stuleciu za przewodem Anglii (w r. 1826), Belgii (1830) i Francyi (w r. 1836) uchylono loteryę liczbową wszędzie[3], z wy-

---

[1] Z tego na Prusy przypadało w r. 1910 9·96 mil. m,, w r. 1907 na Saksonię 8·3 mil. m., na Hamburg 2·37 mil. marek. Suma stawek wynosila w Niemczech w r. 1898 około 180 mil. m.

[2] W Hiszpanii przeznacza się $^3/_4$ przychodu na wygrane, zaś $^1/_4$ dla skarbu.

[3] W krajach niemieckich zniesiono ostatnią loteryę w Bawaryi w r. 1861. W Hiszpanii istniały do r. 1862 obie loterye, w Danii do r. 1851, odtąd pozostała tytko klasowa. W Węgrzech zniesiono loteryę liczbową

jątkiem Włoch i Austryi. W państwach tych pomimo ogólnego dążenia do zniesienia loteryi liczbowej istnieje ona dotychczas ze względów skarbowych[1], ponieważ w miejsce dochodu z loteryi musiałyby się one postarać o nowe źródło przychodów, co w obec panującego przeciążenia podatkowego nie jest rzeczą łatwą. Dochód czysty z loteryi wynosi we Włoszech około 30 milionów lirów[2], w Austryi zniżył się w ostatnich latach z 15 do 13 milionów koron. Do przychodów z loteryi dolicza się w Austryi i we Włoszech także przychód z t. zw. taks loteryjnych[3] czyli podatków i opłat, pobieranych za udzielenie zezwolenia na sprzedaż towarów, kosztowności i effektów za pomocą losowania, dla celów prywatnych lub dobroczynnych.

Loterya i przychody skarbowe z niej są przeciwne nowożytnym zasadom skarbowym, mianowicie zasadzie moralności i gospodarności w urządzeniach skarbowych. Państwo czerpie tu dla siebie dochód ze źródła, uznanego powszechnie i prawnie za niemoralne i niedozwolone. W Austryi wszelkie rodzaje gry, przy których zysk lub strata nie zależą od zręczności gracza, lecz wyłącznie lub głównie od przypadku, są uważane prawnie za zabronioną grę hazardowną. Gracze podlegają wraz z osobą, w której mieszkaniu grano, karom pieniężnym, przepisanym ustawą karną, cudzoziemcy zaś mają być za takie przekroczenie z kraju wydaleni[4]. Nawet pretensye z zakładów nie mają ochrony

---

w r. 1897 i wprowadzono klasową, którą oddano w przedsiębiorstwo na lat 20 spółce akcyjnej za czynszem rocznym 24 mil. koron.

[1] W Austryi obowiązuje dotąd ces. pat. z 13 marca 1813 względem „regale“ loteryjnego („Lotto-Gefäll“). Ob. o loteryi austr. Sieghart, Geschichte und Statistik des Zahlenlottos in Oesterreich. Wien 1898 (Wiener staatswiss. Studien I. zesz. 2) i tenże, Die öffentlichen Glücksspiele Wien. 1899.

[2] Dochód brutto w r 1908 lirów 74 milionów.

[3] Taksa wynosi w Austryi 10% od całej sumy, jaka przez sprzedaż losów ma być zebraną. Oprócz tego pobiera państwo podatek od wygranych na loteryi liczbowej. W budżecie na r. 1910 wstawiono jako dochód z loteryi 33,540.150 koron, wydatek 19,725.150 koron, dochód czysty więc 13,815.000 koron, opłaty od zysków na loteryi liczbowej w budżecie na r. 1910 wynoszą 2,600.000 koron (w Galicyi 200.000 kor.). W r. 1908 przyniosły te opłaty wedle rachunków 2,914.890 koron.

[4] Ob. § 522. powsz. ustawy karnej i dekr. nadw. z 16. października 1840, Nr. 469.

prawnej[1]. Tymczasem samo państwo, wbrew zasadom i postanowieniom własnego ustawodawstwa, utrzymuje przedsiębiorstwo loteryjne, obliczone w celach fiskalnych na lekkomyślność, niedoświadczenie i namiętności ogółu. Obok tych zasadniczych względów prawnych i etycznych sprzeciwiają się loteryi względy społeczne. Państwo bowiem krzewi za pomocą własnego przedsiębiorstwa wśród społeczeństwa opinię, że nie własna praca i zasługa, lecz prosty los prowadzi do majątku i szczęścia, a nadto przez rozdawanie wygranych przyczynia się do nierównego rozdziału bogactw na rzecz jednostek kosztem społeczeństwa.

Powyższe względy zasadnicze przemawiają w ogóle przeciw wszelkim rodzajom loteryi, szczególnie zaś przeciw loteryi liczbowej. Tu bowiem wskutek dopuszczenia minimalnych stawek i wskutek skomplikowanej organizacyi gry biorą udział w grze właśnie najuboższe klasy ludności, które tylko własną pracą i skrzętną oszczędnością dorobić się mogą lepszego bytu, panujące zaś wśród nich przesądy[2] i niedoświadczenie rozbudzają w nich niczem nie uzasadnione nadzieje i namiętności. U niektórych ludzi wytwarza gorączka loteryjna chorobliwą manię do gry, której przez całe życie oprzeć się nie mogą. Mniej szkodliwą jest loterya klasowa, zwłaszcza, jeżeli cena losów jest wyższą i wyklucza przez to od udziału w grze klasy niezamożne[3]. Loteryi tej bowiem brak owej sztucznej kombinacyi, która podnieca fantazyę i chciwość. Dlatego mogą państwa, mające dotychczas loteryę liczbową, przygotować u siebie na wzór Węgier zupełne zniesienie loteryi przez tymczasowe przejście do loteryi klasowej. Najmniej zarzutów podnieść można przeciw loteryi procentowej, ponieważ udział w niej mogą mieć tylko osoby zamożniejsze, a włożony w obligacye czy losy kapitał nie przepada

---

[1] § 1272 ust. cywilnej.

[2] Dawniej sprzedawano w austr. kolekturach loteryjnych senniki i inne podobne podniety do gry (zabroniono tego rozp. min. z 9. września 1857).

[3] W tym celu podział losów na cząstki powinien być zniesionym. Loterya klasowa w r. 1908 przyniosła w Węgrzech 3,032.000 koron. W Prusiech dochód z loteryi klasowej wynosił wedle budżetu na r. 1890 marek 8,287.000, na r. 1908 zaś 119,223.000 marek brutto z powodu zaprowadzenia od r. 1893/4 budżetowania brutto w tej gałęzi dochodów.

niepowrotnie[1]. Loterya ta jednak przemienia się w bezwzględnie szkodliwą, jeśli państwo uprawia samo lub dozwala spekulantom uprawiać interesy promesowe, które wciągają do gry wszystkie warstwy społeczne[2].

Bezwzględnie potępić należy domy gry, jakie istnieją dotychczas w niektórych stolicach i miejscach kąpielowych, przynosząc państwu tytułem czynszów dzierżawnych lub „opłat" licencyjnych znaczne dochody. Mimo ich lokalnego charakteru nie powinno się cierpieć, a tem mniej popierać podobnych zakładów, już z ogólnych względów etycznych.

Oprócz dochodu z loteryi może mieć państwo osobno dochód z podatku od losów i wygranych, o czem bliżej w nauce o podatkach.

2. ZYSKI SKARBOWE Z MONETY ZDAWKOWEJ.

W państwie nowożytnem mennica przestała być instytucyą fiskalną, a stała się zakładem ściśle publicznym. Państwa zadaniem i obowiązkiem jest staranie o regulacyę stosunków monetarnych, a obowiązek ten w dzisiejszej epoce rozwiniętego gospodarstwa pieniężnego i kredytowego, tudzież stałych stosunków handlowych międzynarodowych jest wielce doniosłym i trudnym. Jakoż kwestya waluty i systemu monetarnego zaprząta dzisiaj wiele państw cywilizowanych i wymaga od nich nieraz ofiar pieniężnych, przechodzących siły ich gospodarstwa skarbowego. Nawet w uregulowanym systemie monetarnym musi państwo ponosić koszta wybijania monet obiegowych i handlowych na własny rachunek, a zapewnić sobie może zwrot kosztów za pomocą opłaty menniczej tylko przy wybijaniu monet na rachunek osób interesowanych.

Wszelako z drugiej strony może mennica także w państwach dzisiejszych być źródłem zysków, a to dzięki rozwiniętemu kredytowi publicznemu. Przedewszystkiem nie może się dzisiejsze gospodarstwo obrotowe obejść bez drobnych monet

---

[1] Ztąd Stein (II., 1. str. 345) zauważa, że loterya procentowa łączy popęd do gry z szczędzeniem i pragnie przemiany loteryi liczbowej w procentową.

[2] Literaturę w sprawie loteryi przytacza Heckel. str. 649.

zdawkowych, które wedle powszechnej i słusznej opinii mogą być nieco gorzej wybijane, albowiem ogólna ich suma nie zdoła zazwyczaj wyczerpać kredytu państwa[1]. W krajach z jedyną walutą złotą muszą być także większe monety zdawkowe srebrne wybijane dla obiegu krajowego. Monety te mogą a nawet powinny być wybijane niżej prawnej stopy monetarnej z zyskiem dla skarbu, byle różnica ich wartości własnej od zamiennej nie była zbyt znaczną[2]. Wobec tego, że dawniejszy ustalony stosunek wartościowy złota do srebra, jak 1 : $15^1/_2$, zachwiał się stanowczo i wynosi dzisiaj około 1 : 35, należałoby uwzględnić tę zmianę także przy wybijaniu monet zdawkowych srebrnych i wybijać je lepiej, lubo nie bez zysków.

Z powodu nagłej zniżki cen srebra zawieszono w krajach z walutą podwójną, mianowicie we Francyi i w krajach konwencyi łacińskiej od r. 1874, niemniej w krajach z walutą srebrną, mianowicie w Austryi od r. 1879, w Indyach wschodnich od r. 1893 dowolne wybijanie monet obiegowych srebrnych na rachunek prywatny. O ile więc państwo samo wybijało lub wybija monety obiegowe wyłącznie na rachunek własny, może mieć i miało zyski z powodu ażia waluty ponad wartość kruszcu. W krajach konwencyi łacińskiej mają monety obiegowe srebrne w obiegu wartość równą monetom złotym wedle stosunku legalnego 1 : $15^1/_2$, dzisiaj jednak nie wybija się już monet srebrnych; w Austryi wybijano guldeny srebrne począwszy od r. 1879 do 1892 na rachunek skarbu z zyskiem rozmaitym, zależnym od wysokości ażia[3].

W związku z zyskami mennicy pozostaje także zysk, a względnie zaoszczędzenie wydatków w gotówce przez państwo,

---

[1] W Austryi i Węgrzech po reformie waluty z r. 1892 wybito do końca r. 1899 ogółem monety zdawkowej na 373·4 milionów koron, t. j. 15% rocznych przychodów obu państw. W budżecie na r. 1909 wstawiono kwotę 29 milionów koron jako zysk z wybijania monety zdawkowej za kilka lat ostatnich.

[2] Z powodu nieprzewidzianego spadku cen srebra są dzisiejsze monety srebrne w Niemczech (markówki i pięciomarkówki), wybijane na podstawie stosunku do złota jak 1 : 13·95, mniej warte, niż połowę swej wartości nominalnej. Nowe austryackie korony i pięciokoronówki wybija się jeszcze gorzej, bo na podstawie stosunku złota jak 1 : 13·40.

[3] Ob. tu moją rozprawę „Waluta w Austryi", Lwów 1890, str. 144 sq.

za pomocą emisyi n o t r z ą d o w y c h. Noty rządowe w ilości umiarkowanej, nie przekraczającej t. zw. podatkowej fundacyi i nie uposażone w walutę przymusową, są dogodnym środkiem chwilowych wypłat, oraz racyonalną formą długu bieżącego. W zasadzie mogą być one wydawane bez uszczerbku dla systemu monetarnego i kredytu państwa, są bowiem jedynie przekazami na własną kasę państwa, płatnymi każdej chwili okazicielowi. Będzie o nich mowa w nauce o długach skarbowych[1].

3. UDZIAŁ SKARBU W ZYSKACH PRYWATNYCH.

Państwo i ciała samorządne mogą sobie zapewnić udział w zyskach prywatnych nie tylko w drodze opodatkowania publicznego lub przez nabycie części kapitału zakładowego przedsiębiorstwa prywatnego, ale także osobnym przywilejem jako warunek koncesyi lub nabycia pewnego prawa. W systemie wolnej konkurencyi przedstawia się taki przywilej wówczas jako uzasadniony, jeżeli państwo (kraj, gmina), nadaje pewnej osobie lub przedsiębiorstwu m o n o p o l lub poręcza m i n i m a l n y d o c h ó d. Jeżeli bowiem przedsiębiorstwo dzięki monopolowi pobiera zyski, przechodzące zwyczajną miarę dochodu przedsiębiorczego, wymaga słuszność, aby skarb publiczny miał udział w owych wyższych zyskach. Toż samo odnosi się do przedsiębiorstw, którym państwo poręcza dochód minimalny: skoro bowiem w latach niepomyślnych ryzyko strat ponosi skarb publiczny, powinno sobie państwo swe ryzyko w latach pomyślnych powetować udziałem w zyskach przedsiębiorstwa.

Państwo może więc w dziale tym rozszerzyć swoje dochody i stworzyć nowe obfite źródło zasilenia swego skarbu, o ile monopolicznych przedsiębiorstw nie obejmie w zarząd własny. Przykładów publicznego udziału w rękach przedsiębiorstw prywatnych dostarcza już dotychczasowa polityka skarbowa, lubo w zakresie bardzo szczupłym, a mianowicie należy tu:

a) Udział państwa w zyskach monopolicznych prywatnych b a n k ó w b i l e t o w y c h. Banki biletowe mają monopol w interesie publicznym, ale dzięki monopolowi mają zapewnione zyski

[1] S t e i n mówi osobno o „regalu mennicy“ i o „regalu pieniędzy papierowych“, przyczem nie odróżnia not rządowych i banknotów od właściwych pieniędzy papierowych z walutą przymusową (II., 1. str. 336 sq.)

z emisyi not ponad fundacyę kruszcową[1]. Państwo może sobie owe zyski zapewnić bezpośrednio przez założenie własnego banku biletowego; jeżeli jednak z przyczyn ekonomicznych lub politycznych pozostawia system uprzywilejowanego banku prywatnego, może i powinno zastrzedz w koncesyi odpowiednie korzyści dla swego skarbu. Skarb publiczny może korzystać z bezpłatnych usług kasowych i płatniczych banku biletowego, jak jest w Anglii, w Niemczech, Francyi, w części zaś w monarchii austryacko-węgierskiej[2], może nadto mieć bezprocentową pożyczkę bankową[3], oprócz tego jednak odpowiedni udział w zyskach banku. W szczególności w monarchii austryacko-węgierskiej mają na mocy statutów banku obydwa państwa zapewniony udział w zyskach banku, jeżeli zysk przenosi kwotę potrzebną do wypłacenia akcyonaryuszom 4% dywidendy od wpłaconego kapitału i od statutowego zasilenia funduszu rezerwowego (10%) i pensyjnego (2%). Państwa mają z onej nadwyżki dochodu p o ł o w ę, a jeżeli dywidenda zostanie uzupełnioną do 6%, z dalszej nadwyżki dochodu d w i e t r z e c i e części[4]. Zyskiem tym dzielą się Austrya i Węgry w stosunku 70% do 30%. Oprócz tego mają państwa w tym samym stosunku udział w podatku 5% od banknotów, wydawanych przez bank ponad kontyngient w sumie 400 milionów koron niepokryty kruszcem. Nakoniec zastrzeżono państwom w przywileju prawo w y k u p n a banku (z wyjątkiem działu hipotecznego) i objęcia jego interesów w zarząd państwowy w razie zgaśnięcia przywileju (z końcem r. 1910) lub wcześniej w razie rozwiązania się towarzystwa akcyjnego[5]. W Niemczech otrzymują akcyonaryusze „banku państwa“ na rachunek dywidendy najpierw 3½%, poczem otrzymuje państwo, po ewentualnem uzupełnieniu funduszu rezerwowego do wysokości 25%

[1] Por. wyżej, str. 270.

[2] Ob. wyżej, str. 271.

[3] Bank austryacko-węgierski od początku swego istnienia (r. 1816) był wierzycielem państwa. Na mocy statutów banku ogłoszonych ces. rozp. z 21 września 1899 l. 176 Dz. pr. p. pozostał nieoprocentowany dług monarchii w kwocie 60 milionów koron.

[4] Art. 102 statutów z r. 1899.

[5] Akcyonaryusze mają w takim razie otrzymać po 15̄20 koron za każdą akcyę i odpowiedni udział w funduszu rezerwowym (art. 107 stat.). Budżet na r. 1910 przewiduje udział skarbu austryackiego w zyskach banku w kwocie 3,500.000 koron.

kapitału zakładowego, z nadwyżki dochodów połowę, a po uzupełnieniu dywidendy do 6%, z dalszej nadwyżki 75%. Oprócz tego płaci bank niemiecki podobnie jak austryacko-węgierski 5% podatku od banknotów niepokrytych kruszcem, wydanych ponad kontyngient[1]. W Belgii otrzymuje państwo 25% zysków banku już po rozdzieleniu 3% dywidendy od kapitału akcyjnego. Także bank Francyi ma obowiązek na mocy nowych statutów z roku 1897 płacić państwu kwotę odpowiednią ósmej części zysków działu wekslowego, co najmniej jednak 2 miliony franków rocznie[2].

b) Udział w zyskach przedsiębiorstw komunikacyjnych, mianowicie kolei żelaznych, tramwajów, omnibusów, zastrzeżony ciałom publicznym w koncesyi. Z tego tytułu ma n. p. Rosya udział w zyskach kolei warszawsko-wiedeńskiej[3], Francya i stolica Paryż w zyskach paryskiego przedsiębiorstwa tramwajów i omnibusów[4].

c) Do tej kategoryi dochodów zaliczyć można także udział państwa w odkrytych skarbach, niemniej w wartości rzeczy znalezionych, jeżeli prawo udział taki państwu zastrzega[5].

4. SKARBOWE PRAWO DZIEDZICZENIA.

Prawo państwa dziedziczenia dóbr nie mających prawnego dziedzica, istniało w szerszej mierze, aniżeli dzisiaj, w starożytności i średnich wiekach. Niektóre tytuły dziedziczenia skarbu zachowały się dotychczas, a nadto powstały nowe, wskutek

---

[1] W r. 1907 wynosił zysk państwa (rzeszy) z banku 34,510.000 marek. Nadto płaci bank państwa Prusom na mocy umowy z dawnym bankiem pruskim aż do r. 1925 corocznie kwotę 1,865.730 marek.

[2] W r. 1899 otrzymał skarb z tego tytułu 4·8 mil. franków, o 1·6 mil. frs. więcej niż w r. 1898. Oprócz tego ma państwo bieżący rachunek z bankiem i otwarty bezprocentowy kredyt do wysokości 180 milionów franków.

[3] W r. 1899 wynosił udział państwa 1,218.750 rubli.

[4] Przedsiębiorstwo to płaciło od r. 1879—86 średnio rocznie z dochodów swoich państwu 1·3 mil., miastu 2·6 mil. franków (Lindheim, „Strassenbahnen“ str. 23—4).

[5] W Austryi przypadała dawniej $^1/_3$ część odkrytego skarbu na rzecz państwa, obecnie należy skarb w całości do znalazcy i właściciela gruntu (po połowie).

udzielania pewnym przedsiębiorstwom przywilejów i koncesyj, ograniczonych pewnym terminem. W szczególności przechodzi na państwo spadek:

a) po osobach fizycznych, które nie pozostawiły prawnych spadkobierców. Dziedziczenie krewnych i innych osób na mocy ustawy jest ograniczone prawnie do ciaśniejszego lub szerszego koła osób[1]. Jeżeli osoby te nie dziedziczą, czy dlatego, że ich wcale nie ma, czy też, że nie chcą lub nie mogą dziedziczyć, otrzymuje spadek państwo prawem „kaduka". Pierwszeństwo do kaduka przed państwem, a nawet dalekimi krewnymi spadkodawcy, powinna mieć jednak gmina, w której on stale mieszkał, jako związana z nim liczniejszymi i bliższymi węzłami, niźli państwo lub dalecy nieznani krewni. O ile w pewnych państwach zatrzymano dotychczas t. zw. śmierć cywilną, jako karę za pewne zbrodnie, i konfiskatę majątku ukaranej w ten sposób osoby, należy także takie dziedziczenie do niniejszej kategoryi. Dawniej konfiskaty podobne w czasach wojennych i niepokojów wewnętrznych były źródłem obfitych przychodów dla skarbu i zwycięskiego narodu, dzisiaj uznano je powszechnie za niezgodne z nowożytną ideą państwową i cywilizacyjną;

b) po osobach prawnych, które zgasną, nie przekazawszy swego majątku spadkobiercom. Zwyczajnie postanawia statut korporacyi i stowarzyszeń, tudzież akt fundacyjny, o losach majątku w takim wypadku;

c) po przedsiębiorstwach, które otrzymały przywilej czy koncesyę tylko na pewien czas z wyraźnem lub milczącem zastrzeżeniem, że po upływie oznaczonego terminu majątek przedsiębiorstwa przechodzi na państwo, kraj lub gminę. Z tego tytułu mogą z czasem przejść bez wynagrodzenia na własność państwa koleje żelazne, jeśliby przed terminem nie zostały wykupione[2], na własność gmin tramwaje, gazownie[3], wodociągi i inne publiczne przedsiębiorstwa;

---

[1] Por. sześć linii spadkobierców w prawie austr. §§ 731—51 i radykalny projekt Milla str. 133.

[2] Por. wyżej, str. 264 i Biliński, str. 65—6.

[3] W r. 1898 przeszła na własność gminy miasta Lwowa gazownia, która była przez lat 40 (od r. 1858—1898) własnością towarzystwa dessau-

d) po nieznanych właścicielach odkrytych skarbów i znalezionych rzeczy, jeśli przedmioty te nie przypadną prawnie innym osobom, mianowicie znalazcom. Z tegoż tytułu można się słusznie domagać, aby nie tylko zysk z zaginionych not rządowych, ale i z banknotów banków prywatnych przypadał w całości państwu[1]. Słuszna bowiem, aby banknoty, zniszczone z powodu ogólnych klęsk elementarnych, n. p. pożarów i powodzi, lub w ogóle zaginione na szkodę nieznanych właścicieli, nie przysparzały zysków prywatnemu przedsiębiorstwu, lecz za pośrednictwem państwa całemu społeczeństwu, które ową szkodę ponosi[2].

ROZDZIAŁ TRZECI.

PRZYCHODY ADMINISTRACYJNE.

Przychodami administracyjnymi nazywamy rozmaite wpływy skarbowe, pobierane przez państwo lub ciała samorządne przy pełnieniu zadań publicznych. Wpływy te pochodzą z rozmaitych tytułów, tak publicznych, jak prawnoprywatnych. Podzielimy je na dwie kategorye, mianowicie na t. zw. opłaty skarbowe i inne przychody administracyjne.

I. OPŁATY SKARBOWE.

1. POJĘCIE OPŁAT SKARBOWYCH.

Opłatami skarbowemi nazywamy świadczenia pieniężne, pobierane od osób interesowa-

skiego. Miasto rozszerzyło ją kosztem pół miliona koron i ma z niej około 200.000 koron czystego dochodu. Ob. moje „Finanse miasta Lwowa“ str. 56—7.

[1] Por. Wagner, II., str. 196. Słusznie postanawia art. 89 nowego statutu banku austr. węg. z r. 1899, że nowe banknoty wycofane z obiegu i przedawnione z powodu upływu sześciu lat po ostatecznym terminie ich ściągnięcia przypadają na rzecz obu państw.

[2] W Austryi przychód z dziedziczenia państwa w r. 1910 wynosi wedle budżetu (Kaduzitäten) 200.000 koron, nadto z zaginionych effektów i książeczek kas oszczędności 448.000 koron.

nych za czynności urzędowe i usługi publicznych organów i zakładów państwa lub samorządu.

Opłaty skarbowe pobiera państwo i samorząd z tytułu swoich ściśle publicznych czynności i usług. Owe czynności i usługi są z natury swej publicznemi, nie mają ani celów, ani znamion zarobkowych. Urzędy i zakłady ściśle publiczne są utrzymywane z ogólnych dochodów skarbowych, istnieją i funkcyonują bez względu na to, czy pewne osoby interesowane żądają ich usług i czy płacą za nie opłaty. Ztąd też opłaty skarbowe są tylko pewnem przyczynieniem się, dodatkiem ze strony osób bezpośrednio interesowanych do ogólnych kosztów publicznych organów i zakładów, nie są zaś wcale pełnem wynagrodzeniem za ich usługi. Niesłusznie określają niektórzy ekonomiści opłaty jako „wynagrodzenie" za owe czynności i usługi[1]. Opłaty uiszcza się jedynie z tytułu owych czynności i usług, ale nie są one wynagrodzeniem za nie. Bez względu na wysokość opłaty i bez względu na to, czy ją faktycznie uiszczono lub nie, powinna być wykonaną czynność urzędowa. Dopełnienie usług publicznych nie zależy zasadniczo od pobrania opłaty, a przynajmniej zależeć od niej nie powinno[2]. Wykonania tych usług bowiem domaga się od władzy państwowej interes publiczny, ważniejszy i wyższy ponad chwilowy interes skarbu.

Czynności i usługi, za które pobiera się opłaty, są ściśle publicznemi, wypływem właściwych zadań publicznych państwa. Wprawdzie także zakłady i przedsiębiorstwa zarobkowe państwa n. p. koleje żelazne i banki, są publicznemi i w interesie publicznym znajdują się w rękach państwowych, ale z natury swej mogą one pozostawać także w rękach przedsiębiorstw prywatnych bez ujmy dla właściwej dziedziny istotnych zadań państwowych. Nadto mają zakłady zarobkowe państwa z góry cel zarobkowy, one wedle możności powinny dawać państwu czyste dochody, a przynajmniej pokrywać koszta swego utrzymania, zakłady ściśle

---

[1] Por. n p. Biliński; str. 92; Stein. II. 1. str. 250; Wagner, 1.. str. 487 i II., str. 36.

[2] Na tę okoliczność nie zwrócono uwagi w teoryi. W praktyce zazwyczaj czynności urzędowe, n. p. sądowe, nie zależą od dopełnienia obowiązku uiszczenia opłaty. Natomiast usługi zakładów publicznych, n. p. szkół, muzeów, dróg, wymagają bezwarunkowo zapłacenia opłaty.

publiczne zaś z góry cel zarobkowy wykluczają, one mogą tytułem opłat dostarczyć skarbowi jedynie pewnej części kosztów swego utrzymania. Zakres i rodzaje zadań publicznych zmieniają się i rozszerzają z rozwojem idei państwowej, a ztąd także różnica między zakładami zarobkowymi a ściśle publicznymi ulega w praktyce zmianom. Dzisiaj zaliczamy do właściwych zadań państwowych staranie o bezpieczeństwo kraju, wymiar sprawiedliwości, zarząd polityczny, popieranie oświaty za pomocą szkół i zakładów naukowych, opiekę nad zdrowiem mieszkańców, organizacyę dobroczynności publicznej, zakładanie i utrzymywanie dróg i kanałów. Jeżeli więc państwo przy sposobności pełnienia tych zadań pobiera za swe czynności urzędowe lub usługi swoich zakładów od osób interesowanych pewne świadczenia, wówczas przychody takie nie mają cechy zarobkowej, lecz są opłatami.

Opłaty pobiera się od osób interesowanych. Wprawdzie całe społeczeństwo ma w tem interes publiczny, aby zadania właściwe państwa nie były zaniedbywane, obok tego ogólnego interesu publicznego[1], który również odróżnia opłaty od wpływów zarobkowych, mają pewne osoby bezpośredni własny swój interes w dopełnieniu pewnej czynności urzędowej lub usługi zakładu publicznego. Od tych więc osób interesowanych może państwo zażądać przyczynienia się do kosztów owych czynności i usług za pomocą opłat.

Z powyższego określenia opłat wynika, że one pozornie tylko podobne są do zarobkowych przychodów skarbowych. Różnią się bowiem od tych przychodów publiczną naturą czynności i usług, za które opłaty się pobiera, publicznym interesem, jaki z dopełnieniem owych czynności i usług się wiąże, nakoniec swą wysokością, która winna tylko w części przyczynić skarbowi funduszu, niezbędnego dla utrzymania organów i zakładów publicznych. Natomiast majątek i zakłady zarobkowe mają z góry nie tylko przeznaczenie publiczne, ale i zarobkowe, mają być wedle możności jak najobfitszem źródłem dochodów skarbowych. Z natury rzeczy jednak i z nieustalonych granic zadań publicznych państwa wynika, że także granica między zakładami zarobkowymi a właściwymi publicznymi nie jest dokładnie wy-

[1] Por. tu Fr I. Neumann, „Die Steuer und das öffentliche Interesse“, Leipzig 1887, str. 107 sq.

tkniętą. Mogą istnieć pewne zakłady, które, coraz bardziej tracą cechę zarobkową, a nabierają cechy właściwych publicznych zakładów. Dawniej była mennica, drogi publiczne, nawet urzędy, źródłem zarobkowem dla panujących, dzisiaj z natury swej nie powinny one przysparzać skarbowi zysków. Podobnie mogą być w przyszłości poczty, telegrafy i telefony, koleje żelazne, banki biletowe, uznane za ściśle publiczne zakłady i może przy układzie taryfy za ich usługi będzie zastosowany system opłat. Dzisiaj zakłady takie mają charakter zarobkowy, one dają czyste dochody, gdyż w przeciwnym razie ciężar ich utrzymania musiałby być przesuniętym na ogół opodatkowanych obywateli[1].

Mimo swej cechy publicznej przedstawiają się jednak opłaty skarbowe jako częściowe, specyalne, odwzajemnienie za czynności i usługi publiczne, przez co różnią się zasadniczo od innych przychodów publicznych, mianowicie od podatków i przywilejów skarbowych. Opłaty zbyt wygórowane, przewyższające koszta publicznej czynności lub usługi, tracą cechę opłat właściwych i stają się faktycznie podatkami lub przywilejem skarbowym.

W literaturze skarbowej nie jest dotychczas pojęcie opłat ustalone. Wielu ogranicza to pojęcie do czynności urzędowych państwa[2], lub władz publicznych[3], przez co niesłusznie wyłączone zostają opłaty za usługi zakładów publicznych naukowych, sanitarnych, myta drogowe i t. p. Drudzy uważają za istotne znamię opłat tę okoliczność, że wysokość i forma ich są jednostronnie przez państwo oznaczone[4]. Cecha ta nie jest istotną, albowiem także taryfy kolejowe, porto listowe, dyskonto bankowe, są jednostronnie przez państwo w własnych zakładach zarobkowych regulowane. Inni trzymają się pojęcia opłat, wyrobionego w praktyce skarbowej, skutkiem czego odróżniać

---

[1] Niesłusznie zalicza Wagner (II., str. 141 sq.) porto listowe i taryfę telegraficzną do rzędu opłat skarbowych, zwłaszcza że poczty i telegrafy dają dzisiaj dochody czyste.

[2] Por. n. p. Roscher, IV., § 22; Schall, „Gebühren“ w „Handbuch“ Schönberga III., str. 97; Heckel, „Gebühren“, „Handwörterbuch der Staatsw.“, IV., str. 20.

[3] Por. Vocke „Grundzüge der Finanzwissenschaft“, str. 87.

[4] Mianowicie Wagner, I., str. 485 sq. i II., str. 36 sq.

muszą właściwe opłaty administracyjne od opłat „podatkowych“, czyli wprost podatków[1].

Przedstawione wyżej pojęcie i niejako pośrednie stanowisko opłat skarbowych pomiędzy przychodami zarobkowymi a podatkami jest wypływem nowożytnych zasad skarbowych. Historycznie są opłaty dawniejsze od podatków i zmieniały swą naturę i przeznaczenie wraz z rozwojem idei państwowej i skarbowości. W klasycznej starożytności i w średnich wiekach dostarczały opłaty, zwłaszcza sądowe, bezpłatnym urzędnikom publicznym funduszu na ich utrzymanie, zastępywały więc dzisiejszą płacę publiczną. Niektóre opłaty pobierało samo państwo na utrzymanie swoich urzędników i zakładów[2]. W państwie frankońskiem miał król udział w opłatach i grzywnach sądowych, także cła portowe, targowe i przewozowe, myta mostowe i drogowe miały cechę opłat. W czasach feudalnych nawet przywileje fiskalne i podatki przybierają charakter opłat za wzajemne świadczenia króla i panów terytoryalnych[3]. W nowszych państwach absolutnych starali się panujący rozszerzyć rozmaite przywileje skarbowe i opłaty, jako regalia, przysługujące im z tytułu praw zwierzchniczych. Jakoż szczególnie w XVII. i XVIII. wieku, wraz z zaprowadzeniem ostemplowanych papierów, jako nowej formy pobierania opłat, mnożą się w zachodniej Europie wszędzie „opłaty“ skarbowe, a pod ich formą kryją się w znacznej części nieracyonalne podatki. Nowożytne państwo odziedziczyło więc po dawnych wiekach pogmatwany system opłat skarbowych. Zadaniem jest nauki poddać jego części składowe umiejętnej analizie i odpowiednio do nowoczesnych zasad skarbowych rozdzielić je i ugrupować[4].

2. UZASADNIENIE I WYSOKOŚĆ OPŁAT SKARBOWYCH.

Opłaty skarbowe mają swe uzasadnienie w mnogich potrzebach skarbowych państwa i w przeciążeniu ogółu obywateli

---

[1] Należy tu Schäffle, „Grundsätze der Steuerpolitik“, str. 455 sq., Cossa zalicza opłaty (tasse) do podatków specyalnych w odróżnieniu od ogólnych (str. 43); także Francuzi uważają opłaty za rodzaj podatków; por. Leroy-Beaulieu, I., chap. XI.

[2] Por. Böckh, I., str. 476, 488; Marquardt, II., str. 145 sq.

[3] Por. wyżej, str. 45—6.

[4] O historyi opłat por. jeszcze Stein, II., 1. str. 255—63; Wagner, II., str. 50 –6.

podatkami na zaspokojenie ogólnych celów publicznych. Podatki, przywileje skarbowe i dochody zarobkowe dostarczają skarbowi państwa znacznych funduszów, z których mają być utrzymane także urzędy i zakłady ściśle publiczne. Słuszna jednak, aby ci obywatele i cudzoziemcy, którzy bezpośrednio pomocy państwa wzywają i z jego usług korzystają, przyczynili się z swej strony pewną umiarkowaną kwotą do kosztów ogólnych i w ten sposób ulżyli ciężaru ogółowi podatników.

Z natury swej i przeznaczenia są opłaty skarbowe jedynie przyczynkiem, dodatkiem do kosztów utrzymania organów i zakładów publicznych. Zasadniczego znaczenia one nie mają. Mianowicie nie podobna zgodzić się na opinię[1], jakoby opłaty miały zadanie łagodzić przewagę czynnika demokratycznego w podatkowości i godzić antagonizmy klasowe. Takiego zadania opłaty nie mają, ani mieć nie mogą, ponieważ w dzisiejszej podatkowości wcale nie przeważa czynnik demokratyczny, lecz przeciwnie plutokratyczny i właśnie w duchu demokratycznym pożądaną jest reforma podatków. Z drugiej strony zbyt jednostronnem jest przeciwne zapatrywanie[2], jakoby opłaty chroniły klasy mniej zamożne przed przesunięciem na nie ciężarów podatkowych ze strony klas majętniejszych. Opłaty bowiem wcale nie oszczędzają klas niezamożnych i płyną głównie z klasy średniej kupieckiej i przemysłowej. W ogólności tylko ogólne względy skarbowe usprawiedliwiają zachowanie systemu opłat skarbowych.

Wysokość opłat stosować się winna do rzeczywistych k o s z t ó w danych zakładów i usług publicznych. Z pojęcia opłat bowiem wynika, że wprawdzie nie służą one na całkowite utrzymanie urzędów i zakładów, ale w umiarkowanym stosunku powinny przyczyniać się do ogólnych i specyalnych kosztów. Obok kosztów publicznych musi być uwzględnioną m o ż n o ś ć p ł a c e n i a po stronie interesowanych, będąca w ogóle podstawą świadczeń publicznych. W razie oczywistego ubóstwa osoby należy zaniechać wybierania od niej opłaty, jeśli zaś przeciwnie możność płacenia z natury danej sprawy jest znaczną, może

---

[1] E i s e n h a r d t ' a, „Kunst der Besteuerung", str. 9 sq., za nim B i l i ń s k i, str. 92

[2] S c h a l l ' a, str. 101.

być opłata wyższa ustanowioną. Miarą większej możności płacenia przy korzystaniu z usług publicznych jest zazwyczaj wartość przedmiotu, służącego za podstawę wymiaru, n. p. przedmiotu spornego w sprawach sądowych, wysokość opłat zatem może być w umiarkowanych granicach także do wartości przedmiotu i ekonomicznej doniosłości usługi publicznej zastosowaną.

Ogół przepisów prawnych określających wysokość opłat nazywamy taryfą opłat. Wedle rozmaitych podstaw wymiaru rozróżniamy opłaty ogólne, przepisane w ogóle dla aktów i czynności, podlegających opłacie[1], i specyalne, uwzględniające szczegółowe znamiona danego aktu i czynności[2]. Dalej są opłaty skarbowe bądź stałe, przepisane w stałej kwocie oznaczonej, albo zmienne, wedle rozmaitej wartości przedmiotu. Opłaty zmienne znowu albo poruszają się w pewnych ramach czyli „skalach“, albo stopniują się w stosunku procentowym do wartości[3]. Nakoniec odróżnia się od opłat jednostkowych, nałożonych na poszczególne akty i czynności urzędowe, opłaty ryczałtowe, nałożone naraz na ogół usług i czynności w danej sprawie[4]. Opłaty ryczałtowe mogą stanowczo uprościć powikłany w dzisiejszej praktyce skarbowej system opłat skarbowych.

3. FORMA OPŁAT SKARBOWYCH.

Opłaty skarbowe wybierać można w dwojakiej formie, mianowicie bądź w formie stempla, bądź bezpośrednio w gotówce, uiszczanej w kasach skarbowych.

Stempel, podobny pod względem swej formy i istotnych

---

[1] N. p. w Austryi podania do władz podlegają od arkusza stemplowi w kwocie jednej korony (poz. tar. 43 a.).

[2] N. p. w Austryi zgłoszenia samoistnego podjęcia pewnego wolnego przemysłu lub prośby o koncesyę podlegają od arkusza stemplowi od 3 kor. do 12 koron wedle rozmaitej miejscowości przedsiębiorstwa, a nawet opłacie wyższej, do wysokości 10% bezpośrednich podatków rządowych należnych rocznie od przedsiębiorstwa (poz. tar. 43 b).

[3] „Feste, fixe“ und „veränderliche“ Gebühren; „Rahmen-“ und „Gradationsgebühren.“

[4] „Einzel- und Bauschgebühren“.

cech do marek pocztowych, może być już z góry przytwierdzony lub wyciśnięty na papierze przeznaczonym do spisania pewnego aktu urzędowego czy prywatnego, lub może być odrębnie wybijany celem przylepienia go na dokumentach. Od czasu pierwszego zastosowania stempla w pierwszej połowie XVII. wieku w Holandyi rozpowszechniło się niebawem używanie stempla nie tylko w zakresie opłat skarbowych, ale i właściwych podatków[4]. Forma ta ma przed innemi tę zaletę, że jest prostą, tanią i dla ogółu dogodną. Wystarczy bowiem użyć dla podlegających opłacie lub podatkowi pism, dokumentów i innych przedmiotów, ostemplowanego papieru lub formularzy, albo też przylepić na nich znaczki stemplowe, aby bez dalszych trudów i kosztów uiścić się z opłaty czy podatku. Forma ta jest również dogodną dla skarbu, albowiem nie wymaga osobnych kosztów obliczania i wymierzania każdej opłaty, upraszcza kasowość i rachunkowość skarbową. Można więc zalecić ją wszędzie, gdzie należność i wysokość opłaty czy podatku jest tak jasną i prostą, że może być pozostawioną ocenie samej publiczności, a nadto skarb państwa nie jest zbytecznie narażonym na ich zatajenie lub uszczuplenie. Ztąd też rządy skwapliwie korzystały i wedle możności korzystają z tej dogodnej formy opłat i podatków[2], tak dalece, że wspólność formy zaciera często w praktyce zasadniczą różnicę między podatkami a opłatami[3].

Z drugiej strony ma forma ta także swoje niedogodności dla skarbu i dla społeczeństwa. Skarb narażony jest przy wielu opłatach i podatkach w tej formie wybieranych na szkodę z powodu łatwości uchylenia się od opłaty z nieświadomości lub złej woli. Dlatego musi być wykonywaną kontrola skarbowa nad rzeczywistem i odpowiedniem użyciem przepisanego stempla, i muszą być zastrzeżone kary na wypadek obejścia lub mylnego zastosowania przepisów skarbowych[4]. Owóż w praktyce skarbowej

---

[1] Niewłaściwą jednak jest nazwa „opłata stemplowa", „podatek stemplowy", boć tu chodzi li o formę wybierania owych przychodów, a nie o ich przedmiot lub źródło.

[2] Por. n. p. austryacki podatek giełdowy, niemniej t. zw. banderole czyli opaski stemplowe w Rosyi, służące dla wybrania podatku od tytoniu, zapałek.

[3] Por. Biliński, str. 97; Wagner, I., str. 492.

[4] Por. austr. pat. ces. o opłatach z 9 lutego 1850, §§ 79—97.

owa kontrola i postępowanie karne popadają zwykle w biurokratyczny formalizm, kosztowny i uciążliwy, nieraz wprost niesprawiedliwy dla publiczności[1]. Nadto forma stemplowa jest właśnie z powodu swej prostoty o tyle niedoskonałą, że nie można wysokości opłaty i podatku w tej formie zastosować ściśle do indywidualnego wypadku, uzasadniającego w rozmaitym stopniu opłatę lub podatek[2]. W każdym więc razie nie może forma ta być uważaną za jedyną i wyłączną dla opłat, lecz obok niej pozostać musi bezpośrednie uiszczenie opłaty w gotówce[3].

Opłaty skarbowe wpływają w dzisiejszym systemie płatnych urzędników i sług publicznych do kasy publicznej. Po dawniejszych opłatach, zastępujących płace urzędnikom, zachowały się jeszcze niektóre opłaty uiszczane dotychczas funkcyonaryszom publicznym. Należą tu n. p. opłaty za doręczenia pism urzędowych, należne woźnym sądowym poza siedzibą sądu. Opłaty takie[4] nie są zgodne z nowożytnemi zasadami skarbowemi i równouprawnieniem wszystkich obywateli, powinny więc w zupełności ustąpić na rzecz opłat skarbowych właściwych, woźni zaś powinni otrzymać z kasy publicznej odpowiednie wynagrodzenie[5].

---

[1] Dość zaznaczyć, że włościanie galicyjscy płacą często kary za „defraudacye" stemplowe z powodu niedostarczenia lub dostarczenia fałszywego (już używanego) stempla ze strony pokątnego pisarza, lubo sami ani czytać, ani stempla rozeznać notorycznie nie umieją.

[2] Ułożenie skali stemplowej zastosowanej do wartości przedmiotu, jest tylko w pewnych granicach możliwe.

[3] W Austryi uiszcza się opłatę w formie stempla częścią w stałej wysokości od podań, świadectw, ksiąg handlowych i przemysłowych, pewnych dokumentów urzędowych i innych dokumentów prawnych, częścią wedle skali w stosunku do wartości przedmiotu od aktów prawnych, majątkowych („opłata" jest tu podatkiem), jeżeli opłata nie przewyższa kwoty 20 złr. Zresztą uiszcza się opłaty bezpośrednio w gotówce. Ob. §§ 3—5, ces. pat. z 9. lutego 1850, Nr. 50 dz. p. p.

[4] Nazywane też „pośredniemi" w przeciwieństwie do „bezpośrednich" skarbowych. Por. Schäffle, str. 456; Heckel, str. 707.

[5] W Austryi na mój wniosek dzięki staraniom Koła polskiego zostały opłaty te w r. 1908 uchylone. Od doręczeń należy się obecnie tylko zwykłe porto listowe. Inne znaczenie ma czesne na uniwersytetach. Jest ono wyrazem zasady wolności nauczania i niezależności profesorów od rządu w interesie nauki. W Austryi wpływa jednak czesne do kasy państwowej.

4. RODZAJE OPŁAT SKARBOWYCH.

Opłaty skarbowe dzielimy na:

1. Opłaty za używanie zakładów publicznych i opłaty za usługi organów publicznych, wedle tego, z jakiego źródła publicznego i przy jakiej sposobności są wybierane. Do pierwszych należą opłaty szkolne, myta drogowe, mostowe i przewozowe, opłaty mennicze, opłaty wstępne do muzeów, galeryj i innych zakładów publicznych. Do drugich zaliczamy opłaty, zwykle w formie stempla, od podań do władz sądowych i politycznych, od świadectw publicznych, od czynności, edyktów, wyroków i orzeczeń władz, od kwitów z odbioru pieniędzy z kas publicznych, od koncesyj, paszportów i t. p.

Opłaty szkolne nie są w dzisiejszych czasach demokratycznych i w dobie przymusu szkolnego usprawiedliwione, nie mają zresztą tak doniosłego znaczenia dla skarbu, iżby na ich uchylenie nie można było się zgodzić[1]. W Austryi podwyższono czesne w szkołach średnich także w tej nadziei, że część młodzieży zwróci się z tego powodu do szkół przemysłowych. W każdym jednak razie środki fiskalne nie są odpowiednie, ani skuteczne w podobnych usiłowaniach, gdyż o wyborze szkoły rozstrzygają przedewszystkiem widoki zarobku w przyszłości tudzież ogólne warunki ekonomiczne i społeczne.

Myta, jako źródło zarobkowych przychodów publicznych, mają odległą przeszłość historyczną. W XIX. stuleciu uznano komunikacye drogowe i wodne za zakłady zasadniczo publiczne, przez co myta uzyskały cechę opłat skarbowych. W interesie społecznego obiegu zniesiono w krajach europejskich zachodnich[2] nawet owe zniżone opłaty, a także w Austryi uchylono już rządowe myta. Pozostały jednak myta krajowe, powiatowe, gminne, w Galicyi nawet prywatne. Szczególnie galicyjski Sejm krajowy przyznaje zbyt często i łatwo prawo pobierania myta osobom interesowanym[3].

---

[1] W Węgrzech preliminowano w r. 1908 z myt 238.000 koron.

[2] W Austryi preliminowano na r. 1910 przychód z marek szkolnych w szkołach średnich w kwocie 3,537.500 koron.

[3] W Galicyi preliminuje budżet krajowy na r. 1910 z myt krajowych 520.000 koron. W r. 1905 z myt powiatowych wyłynęło 510.000 koron, myto gminne we Lwowie przynosi 400.000 koron.

Mennica jest dzisiaj publicznym zakładem, albowiem wybijanie monet i regulowanie stosunków pieniężnych jest jednem z pierwszych ekonomicznych zadań państwa nowożytnego. Przy sposobności wybijania monet obiegowych i handlowych na rachunek prywatny, może państwo pobrać opłatę na pokrycie kosztów mennicy. Wysokość opłaty menniczej zależy jednak nie tylko od owych kosztów, ale i od względów polityki monetarnej. Dla tych względów opłatę niekiedy zniża się, a nawet, jak w Anglii, nie pobiera się wcale opłaty menniczej[1]. Oprócz opłaty menniczej służącej na częściowe pokrycie ogólnych kosztów mennicy, może państwo mieć zyski przy wybijaniu monet zdawkowych, o czem była mowa w rozdziale o przywilejach skarbowych.

Opłaty za usługi organów publicznych[2] dzielimy na opłaty sądowe i administracyjne.

2. Opłaty sądowe i administracyjne. Podział ten jest wypływem rozdziału sądownictwa od administracyi w ścisłem znaczeniu. Opłaty sądowe podzielić można na trzy rodzaje, mianowicie na opłaty sądownictwa w sprawach cywilnych spornych i niespornych, tudzież w sprawach karnych. Opłaty administracyjne zaś są najrozmaitsze wedle rozmaitych gałęzi i usług władz administracyjnych.

W sprawach sądowych cywilnych mogą być oznaczone z góry opłaty ryczałtowe za przeprowadzenie całego procesu w pierwszej instancyi i wyższych, lub też opłaty jednostkowe za poszczególne czynności sądowe[3]. Oprócz tego wszystkie ko-

---

[1] Por. o tem Biliński, „System ekonomii społecznej", I., str. 163 do 171. Przychody mennicy w Austryi preliminowano na r. 1910 w kwocie 1,530.100 kor., opłaty wynoszą tylko 160.000 kor., (prócz zysków z wybijania monet zdawkowych), koszta w kwocie 573.400 koron.

[2] Także opłaty powyższe, n. p. szkolne, mennicze, są w części, opłatami za usługi organów publicznych.

[3] Por. wyżej, str. 293. Obecnie w całych Niemczech, od ustawy z 18. czerwca 1878, obowiązują opłaty sądowe ryczałtowe wedle skali zniżającej się do $^1/_2\%$ wartości przedmiotu spornego w pierwszej instancyi. (Por. Schall, str. 116, dop. 72). W Austryi obowiązują opłaty sądowe jednostkowe; obecnie obowiązuje ces. rozp. z 26 grudnia 1897, l. 305 Dz. pr. p., na mocy którego podania i protokoły w postępowaniu sądowem spornem i niespornem podlegają opłacie w formie stempla po koronie od arkusza. Od wyroków pierwszej instancyi, orzekających w sprawie głównej, od uchwał ostatecznych w sprawach o posiadanie, od nakazów płatniczych,

szta sądowe łożone w gotówce na pewne czynności procesowe, n. p. na komisye sądowe, na wynagrodzenie świadków i znawców, musi strona interesowana ponosić. W sprawach cywilnych niespornych, mianowicie opiekuńczych, spadkowych, tabularnych, kontraktowych i innych, pobiera się często obok właściwych opłat za czynności władz sądowych, urzędów tabularnych i rejestrowych, jeszcze pod formą opłat podatki od przyrostu majątkowego i obrotu. Mianowicie t. zw. opłaty od aktów prawnych, od spadków, wpisów tabularnych i rejestrowych, są faktycznie podatkami.

W sprawach sądowych karnych nie pobiera się w interesie publicznym opłat od podań i czynności sądowych, lecz zasądza się winnego zarazem na zwrot kosztów sądowych. W praktyce koszta te są często nieściągalne z powodu ubóstwa winowajców.

Opłaty administracyjne są tylko wtedy uzasadnione, gdy czynności i usługi władz administracyjnych nie dotyczą spraw i interesów publicznych, lecz prywatnych, bądź osobistych[1], bądź zarobkowych[2], bądź nadania pewnych praw[3], lub zwolnienia od pewnych obowiązków[4]. Do opłat administracyjnych należą także t. zw. taksy, zwane niekiedy opłatami „konstytucyjnemi“[5], za odszczególnienia nadawane przez samego monarchę, mianowicie za nominacye, udzielenie orderów, tytułów, szlachectwa i innych odznaczeń. Zwyczajnie jednak owe taksy są stosunkowo do kosztów kancelaryjnych za wysokie i mają cechę podatku osobistego. Cecha podatku jest tu tem wybi-

---

należy się opłata wedle wartości przedmiotu spornego w kwocie jednej korony od wartości do 50 koron, dwóch koron od wartości nad 50—100 koron, pięciu koron od wartości nad 100—400 koron, dziesięciu koron od wartości nad 400—1600 koron, nakoniec $^1/_{20}$% i 25% dodatku od wartości nad 1600 koron. Dla pism apelacyjnych są również oznaczone opłaty wedle wartości przedmiotu spornego (§ 6 ces. rozp.).

[1] N. p. opłaty od metryk chrztu, ślubu, śmierci, od paszportów, legitymacyi, od nabycia prawa przynależności i obywatelstwa.

[2] N. p. opłaty od nominacyi sług publicznych, od świadectw publicznych (opłaty od nominacyi sług prywatnych i świadectw prywatnych są podatkami), od koncesyj, od zarobkowych kart legitymacyjnych i t. p.

[3] Opłaty od patentów, opłaty od uprawnień górniczych, od tytułów, orderów, przywilejów i t. p.

[4] Opłaty od dyspens.

[5] Ob. Biliński, str. 98.

tniejszą, że ludzi prawdziwie zasłużonych uwalnia się od płacenia taksy, i że obok niej istnieje odrębna opłata kancelaryjna na pokrycie kosztów wygotowania odznak i dokumentów. O taksach będzie zatem wzmianka także w nauce o podatkach osobistych. Również zaprowadzone w nowszych czasach t. zw. taksy wojskowe od osób uwolnionych od służby wojskowej, nie są opłatami, lecz podatkami.

3. Opłaty państwowe i ciał samorządnych. Z natury opłat wypływa, że przychód z nich wpływać winien do kas państwowych lub autonomicznych stosownie do tego, czy są one odwzajemnieniem za czynności i usługi zakładów i organów rządowych, czy samorządu. Kto utrzymuje urzędy i zakłady, ten powinien też pobierać opłaty za ich czynności. Podania zatem do urzędów gminnych, powiatowych i krajowych powinny podlegać opłatom na rzecz gmin, powiatów i krajów, świadectwa i dokumenty przez samorząd wystawiane, o ile podlegają opłatom, powinny przysparzać przychodów skarbom autonomicznym, tak samo nominacye urzędników autonomicznych, udzielanie koncesyj i praw ze strony samorządu, mogą podlegać autonomicznym opłatom. Opłaty samorządu nie są dotychczas, jak cała skarbowość autonomiczna, odpowiednio uregulowane. Zazwyczaj opłaty w formie stemplowej pobiera państwo bez względu na to, czy chodzi o usługi organów państwowych czy też samorządnych. Państwo więc pobiera opłaty od podań i od orzeczeń władz autonomicznych, od świadectw szkół ludowych utrzymywanych przez samorząd, od nominacyj urzędników autonomicznych. W ten sposób owe opłaty stały się faktycznie ze stanowiska skarbowości państwowej podatkami. Natomiast pobiera samorząd opłaty za używanie swych zakładów, np. opłaty szkolne, myta drogowe, mostowe i przewozowe, opłaty gminne targowe, kopytkowe, opłaty od rzezi, od wodociągów, kanałów, opłaty od pogrzebów i t. p.[1]

---

[1] Dokładniejsze daty skarbowości samorządnej zawiera statystyka angielska i pruska. (Por. Kaufmann, II., str. 89—109.) W angielskich gminach rozróżnia się dwie grupy opłat: „tolls dues and duties“ za używanie różnych urządzeń i zakładów gospodarczych (portowych, drogowych), oraz „fees and fines“ za czynności urzędowe, n. p. za licencye, czesne szkolne i kasy pieniężne. Z powodu zniesienia opłat szkolnych, dochody z tego źródła bardzo się obniżyły. Nadto istnieją przychody administra-

5. PRAWO SKARBOWE O OPŁATACH.

Obowiązujące prawo skarbowe o opłatach odznacza się w całej Europie tradycyjną niesystematycznością, powikłaniem opłat z podatkami od obiegu, rozmaitością form i podstaw wymiaru, w ogóle pewną chaotycznością w zasadach i szczegółach, wskutek czego prawo skarbowe w tym dziale jest najmniej jasne i w praktyce najwięcej sporne, w oczach społeczeństwa zaś uchodzi za wzór fiskalizmu w dzisiejszym systemie skarbowym. Pożądaną jest w całości reforma prawodawstwa o opłatach skarbowych w celu wydzielenia podatków z systemu opłat,

---

cyjne na specyalne potrzeby lokalne (kanalizacye, dreny, tamy). Wedle local taxation returns przyniosły w r. 1902/3 wszystkie opłaty lokalne w samej Anglii 6,314.304 f. st., nadto opłaty za wodociągi 4,184.611 f. st. oraz opłaty od kanałów 248.448 f. st. Opłaty za wodociągi jednak nie są źródłem dochodów, bo służą na pokrycie kosztów admin. i oprocentowania kapitału zakładowego, który wynosił 57 milionów f. st.; opłaty kanałowe pokrywają zaledwie cząstkę tych kosztów.

W Szkocyi wynosiły w r. 1901/2 opłaty 1,166.326 f. st., nadto opłaty za wodociągi 346.026 f. st.

W Irlandyi wynosiły w r. 1902/3 opłaty 444.848 f. st. Wśród opłat gminnych W. Brytanii górują opłaty portowe.

W Prusiech na mocy ustawy o podatkach komunalnych z r. 1893 wolno gminom pobierać opłaty podobnie jak w Austryi tylko na mocy ustawy, o ile nie mają pewnych dawniejszych uprawnień. W r. 1899/900 wynosiły dochody wszystkich miast pruskich

z opłat	35,782.000 marek,	w tem Berlina 2,997.900 marek,
z świadczeń interesentów	6,444.000 „	„ „ 2,372.000 „
razem . . .	42,226.000 marek,	w tem Berlina 5,369,000 marek
	= 12·5%	= 8·8%

sumy wydatków miast 337,575.000 m. sumy wydatków Berlina 61,274.000 m We Francyi wynosiły w r. 1877 taksy specyalne i dochody zarobkowe miast 68,618.000 franków, prestacye drogowe około 60 milionów fr. Miasto Paryż miało w r. 1900 z opłat rzeźni 3,971.835 fr., z kanałów 3,121.900 fr., z wodociągów (w r. 1898) 17,247.000 fr., od stacyj dorożek w ulicach 4,200.000 fr.

W Austryi własne opłaty krajów w r. 1905 wynosiły 37,251.904 kor. w tem Galicyi 2,827.793 koron. (Ob. ostatnią tablicę w mojem sprawozdaniu budżet. sejm. za lata 1906 i 1907). Myta powiatów galic. wynosiły 510.000 koron. opłaty 30 miast większych galic. od placów, targów, miar i wag oraz taksy 317.376 kor., gmin mniejszych 935.706 kor. Lwów ma na r. 1910 z rozmaitych opłat 972.277 kor., nadto z wodociągów 1,114 910 kor. z rzeźni 340.590 koron.

uproszczenia ich form i podstaw wymiaru, w ogóle stworzenia jednolitego, jasnego i dla wszystkich przystępnego systemu i taryfy opłat.

Z pośród obowiązujących praw skarbowych odznacza się w Europie wielkiem rozgałęzieniem systemu opłat jednostkowych i specyalnych szczególnie prawo austryackie i francuskie.

Zasady ogólne austryackiego prawa skarbowego o opłatach przytacza „prowizoryczna ustawa o opłatach od aktów prawnych, dokumentów, pism i urzędowych czynności“, ogłoszona ces. patentem z 9 lutego r. 1850. Wedle ustawy tej podlegają opłatom:

a) „Wszelkie akty prawne, na mocy których wedle ustaw cywilnych nabywa się prawa, przenosi je, umacnia, zmienia lub znosi“. Mianowicie należy tu przeniesienie własności i służebności rzeczy nieruchomych z mocy dokumentu pisemnego lub bez tegoż, darmo lub opłatnie; dalej darowizny rzeczy ruchomych, jeżeli względem nich sporządza się dokument lub jeżeli rzecz zostaje oddaną dopiero po śmierci darczyńcy[1]; nakoniec inne akty prawne, jeżeli względem nich sporządzono dokument prawny, chociażby dokument ten nie miał przepisanych formalności;

b) wszelkie przeniesienia majątkowe na wypadek śmierci, o ile nie są objęte już postanowieniem powyższem;

c) niektóre dokumenty pomocnicze[2], mianowicie świadectwa, o ile nie stanowią dokumentu wedle a) lub dokumentu urzędowego i książki handlowe i przemysłowe;

d) wszelkie podania osób prywatnych do panującego, rady państwa, sejmów i reprezentacyj gminnych lub do publicznych zakładów, władz, urzędów i funkcyonaryuszów urzędowych, ustanowionych dla spraw państwa, krajów lub gmin, niemniej wszelkie duplikaty, załączenia i odpisy napisów takich podań; dalej wpisy do ksiąg publicznych celem nabycia praw rzeczowych; nakoniec urzędowe dokumenty, które w ustawie wyraźnie są oznaczone jako podlegające opłacie[3], o ile nie należą do wymienionych już dokumentów prawnych i świadectw.

---

[1] Taki tekst ustalono § 4. ust. z 13 grudnia r. 1862 l. S9 Dzup.

[2] „Behelfe“.

[3] Mianowicie urzędowe odpisy, widymacye, dokumenty podróży l legitymacye, protokoły, wyroki, dekrety i duplikaty urzędowych dokumentów.

W rzeczywistości akty prawne sporządzane między żyjącymi lub na wypadek śmierci, wymienione pod a) i b), nie są wcale usługami publicznemi, nie podlegają więc opłatom, lecz podatkom od obrotu. Toż samo dotyczy dokumentów pomocniczych pod c) wymienionych, o ile świadectwa nie są urzędowemi. Dopiero podania i czynności urzędowe pod d) wymienione podlegają opłatom właściwym, o ile usługi i czynności wypełniają zakłady i urzędy państwowe.

Szczegółowo wylicza przedmioty i podstawy wymiaru opłat taryfa, stanowiąca składową część samej ustawy. W taryfie są też przytoczone osoby i przedmioty uwolnione bezwarunkowo lub tylko warunkowo od opłat skarbowych[1].

Przychody skarbowe z opłat w Austryi mają dla skarbu doniosłe znaczenie, głównie dlatego, że obok opłat właściwych mieszczą w sobie także podatki spadkowe i od obrotu. Razem przynoszą one skarbowi państwa niespełna 200 milionów koron, nie wliczając w to innych przychodów administracyjnych[2].

Jak w prawie skarbowem austryackiem, tak i w prawie francuskiem, kryją się pod formą opłat także podatki majątkowe i od obrotu. Obok stempli nabrały tu pierwszorzędnego znaczenia opłaty od rejestrowania dokumentów. Dla zabezpieczenia ważności aktów prawnych, niemniej dla przysporzenia państwu przy tej sposobności przychodów, muszą być z reguły wszelkie dokumenty prywatne, sądowe i pozasądowe, tudzież oświadczenia ustne względem zmian własności, dosłownie lub w wyciągu wpisane do rejestru publicznego. Obowiązek rejestrowania dokumentów jest częścią bezwarunkowym, częścią zaś warunkowym, na wypadek jeśli dokument ma być użyty przed

---

[1] Co do wolnych od opłaty podań ob. poz. tar. 44 i § 2 ces. rozp. z 26 grudnia 1899 l. 305.

[2] Wedle zamknięcia rachunków za rok 1908 przyniosły w Austryi opłaty 192,708.240 koron, netto zaś po strąceniu kosztów skarbowych 188,159.528 koron. Na ten dochód głównie składa się podatek od obrotu nieruchomości 52,212.564 kor., podatek spadkowy 29,371.070 kor., ekwiwalent 8,423,485 koron i stemple (opłaty i podatki) 55,944.208 koron. W Galicyi preliminowano na r. 1910 stemple w kwocie 8,897.720 koron, taksy 753.450 koron, opłaty 16,202.960 koron, razem 25,855.130 koron, netto zaś 25,301.920 koron. Specyalne opłaty górnicze w Austryi preliminował rząd w kwocie 1,123.900 kor., od cechowania 1,624.000 kor., mennicze 160.000 kor., probiercze 1 milion kor., czesne w szkołach średnich 3,437.500 kor.

sądem lub inną władzą. Opłaty rejestrowe są przeważnie podatkami. Przychód ogólny z opłat rejestrowych i stempli wynosi we Francyi 900 milionów franków, z czego 750 milionów przypada na opłaty rejestrowe[1].

Prawodawstwo skarbowe o opłatach w krajach romańskich, Belgii, w części też w Holandyi i Rosyi wzorowano na prawie francuskiem. Od 1 marca r. 1901 obowiązuje w Rosyi nowa ustawa stemplowa, zawierająca nie tylko opłaty od podań, świadectw, skarg, ale także podatek w formie stempla od weksli i dokumentów[2]. W W. Brytanii wydzielono w XIX. stuleciu podatek spadkowy z kategoryi opłat, zresztą jednak nawet w ustawie konsolidacyjnej z r. 1870 pozostał dawniejszy system łączny opłat i podatków[3]. W Niemczech rozpoczęto w nowszych czasach wydzielać podatki od obrotu z systemu opłat przez odstąpienie niektórych podatków od obrotu na rzecz rzeszy[3] i przez jednolite unormowanie niektórych opłat, n. p. sądowych, ustawami całego państwa niemieckiego. W Austryi uregulowano „opłaty“ a właściwie podatki od spadków, darowizn i przeniesienia własności rzeczy nieruchomych osobną ustawą z 18 czerwca 1901, tylko częściowo, pozostawiając w mocy[5] postanowienia

---

[1] W budżecie na r. 1910 preliminowano przychód z opłat rejestrow. w kwocie 692 mil. franków, z stempli w kwocie 198 mil. franków, razem w kwocie 890 mil. franków. Bliżej o opłatach we Francyi ob. Leroy-Beaulieu I., str. 501 sq., Dumaire, „Enregistrement“ w Dict. Say'a; Lehr. str. 376—83; Wagner, III., str. 502 sq.

[2] Opłaty w formie stempla są wedle ustawy z 10 czerwca r. 1900 pobierane od arkusza w kwotach od 5 kop. do jednego rubla. Podatek od weksli wynosi 15 kop. od każdych 100 rubli, od innych dokumentów dzieli się na dwie kategorye. Ob. Henryk Konic, „Nowa ustawa stemplowa“ w Ekonomiście warsz. 1901 str. 79 sq.: „Kraj“ 1901 Nr. 9 „Nowa ustawa stemplowa.“ O opłatach w Polsce ob. M. Szymanowski. „Opłaty stemplowe w Polsce“ w „Bibl. warsz.“ 1884 IV., str. 1 sq. Na rok 1910 preliminowano w budżecie rosyjskim z taks i stempli 153 mil. rubli czyli 408 mil. franków. W budżecie Turcyi w r. 1910 wynosi dochód ze stempli i rejestr. 112 mil. piastrów czyli 25 mil. frcs. (Lévy, str. 281).

[3] W budżecie W. Brytanii na r. 1910 wynosi przychód z stempli bez podatku spadkowego i z opłat rejestr. 8 mil. f. st.

[4] Mianowicie podatków w formie stempla od kart, weksli od obrotu, papierów i kontraktów kupna. Ob. o tem M. Heckel, „Gebühren“ w drug. wyd. Handwört. der Staatsw. IV. str. 24 i n.

[5] Ob. § 10 ust. z 18 czerwca 1901 l. 74 Dz. pr. p.

dawniejsze co do spadków i darowizn. Również ces. rozp. z 26 grudnia 1897 uregulowano tylko opłaty sądowe, ze względu na nową ustną procedurę cywilną. O projekcie podatku spadkowego w Austryi będzie mowa później.

II. INNE PRZYCHODY ADMINISTRACYJNE.

Oprócz opłat skarbowych wpływają na ręce administracyi publicznej przy sposobności wykonywania zadań administracyjnych z rozmaitych innych tytułów przychody częścią rzeczywiste, częścią tylko rachunkowe. Do przychodów takich zaliczamy:

a) Przychody z kar pieniężnych administracyjnych, skarbowych, sądowych. Przychody takie mogą być przeznaczone na pewne cele, n. p. dla funduszu ubogich gminy, lub wprost dla skarbu ogólnego. Z tego źródła mogłyby wpływać znaczne przychody, jeżeliby w ustawodawstwie i w sądownictwie karnem w szerszej mierze stosowano kary majątkowe;

b) Przychody z odsetek zwłoki od zalegających podatków i opłat publicznych;

c) Przychody z t. zw. opłat egzekucyjnych, pobierane na pokrycie kosztów przymusowego ściągania publicznych dochodów. Nie są one opłatami w znaczeniu właściwem, ponieważ skarb pobiera je w interesie własnym, nie świadcząc wzajemnie żadnej usługi publicznej. Powinny one być jak najwięcej umiarkowane i egzekucya uproszczoną, aby nie podkopywać bytu dłużników skarbu publicznego; żadną jednak miarą nie powinny dawać skarbowi czystych dochodów ponad rzeczywiste koszta egzekucyi[1];

d) Przychody rachunkowe z zarządu obcych przedsiębiorstw, zakładów i funduszów, którym odpowiadają takież same, lub

---

[1] Jak się to niestety dzieje w wielu powiatach Galicyi. W r. 1910 preliminowano w Austryi przychód z „opłat egzekucyjnych" podatków bezpośrednich w kwocie 2,307.000 koron, z tej sumy zaś w Galicyi 1,250 000 koron czyli blisko 55%. Koszta egzekucyi podatków razem z dyetami służby pomocniczej preliminowano w całem państwie w kwocie 2,688.000 koron, w Galicyi w kwocie 1,318.000 koron. Odsetki zwłoki od podatków bezpośrednich w Austryi preliminowano w kwocie 1,306.000 koron, w Galicyi w kwocie 219.000 koron.

większe wydatki. Tu należą przychody z zarządu kolei prywatnych, funduszów religijnych, fundacyj, które umieszcza się w budżecie pospołu z równoległymi wydatkami;

e) przychody wzajemne państwa i samorządu z tytułu wzajemnych dotacyj lub subwencyj na poszczególne cele, n. p. na utrzymanie szkół, szczególnie zawodowych, na drogi i koleje żelazne, na kulturę krajową, budowle wodne, na utrzymanie gmachów publicznych, i t. p.;

f) przychody z funduszów i fundacyj, przeznaczonych na cele publiczne;

g) przychody od osób interesowanych, pobierane na podstawie specyalnych zobowiązań. Tu należą świadczenia osób interesowanych na komunikacye publiczne, na budowle wodne, szkoły, i t. p.;

h) przychody z wyrobów i najmu usług więźni;

i) zwroty pożyczek i zaliczek publicznych, kaucye przepadające na rzecz państwa, kary umowne, przychód ze sprzedaży zużytych lub zbędnych materyałów, druków i t. p.

ROZDZIAŁ CZWARTY.

NAUKA O PODATKACH.

CZĘŚĆ OGÓLNA NAUKI O PODATKACH.

I. POJĘCIE PODATKÓW.

Podatkami nazywamy przymusowe świadczenia nałożone przez państwo i ciała samorządne na społeczeństwo, niezależne od wzajemnych świadczeń i usług publicznych.

Podatki służą na zaspokojenie ogólnych potrzeb publicznych, niekiedy jednak są nakładane dla pewnych szczególnych potrzeb[1]. Od przychodów zarobkowych i przywilejów skar-

[1] Dawniej podatki nakładano na wydatki wojenne jako nadzwyczajne źródło dochodów skarbowych; istnieją osobne podatki w niektórych państwach na cele dobroczynności publicznej (Anglia), na zaopatrzenie inwa-

bowych różnią się podatki przymusem i czysto publicznym charakterem, od opłat skarbowych swą niezależnością od wzajemnych usług publicznych.

Do ponoszenia podatków powołane jest całe społeczeństwo. Osobami obowiązanemi do płacenia podatków są tak osoby fizyczne, jak prawne, tak obywatele, jak cudzoziemcy, tak mieszkańcy, jak osoby w kraju niezamieszkałe. Dlatego wszelkie określenia podatku, ograniczające podatki li tylko do obywateli lub mieszkańców kraju, są ciasne i jednostronne. Podobnież rzeczy podległe podatkowi są bądź poszczególnymi dobrami i towarami, bądź całym majątkiem lub częściami tegoż, bądź intratą albo dochodem, żadnej więc z tych kategoryj nie można z pojęcia podatków wyłączyć.

Powyższe pojęcie podatku jest wypływem nowożytnej idei państwowej i naczelnych zasad skarbowych. Rozwinęło się ono stopniowo wraz z przeobrażeniem średniowiecznego gospodarstwa skarbowego. W średnich wiekach miały wszelkie świadczenia obywateli prawno-prywatny charakter wynagrodzenia za wzajemne usługi panującego[1]. Później nakładano za zezwoleniem stanów krajowych w czasach nagłej potrzeby publicznej podatki, różniące się od przekazanych tradycyą danin i świadczeń, ale owe podatki stanów miały oznaczone specyalne przeznaczenie i zachowały charakter daniny, dobrowolnie w drodze wzajemnej umowy przez ogół przyjętej. Dopiero odrodzenie idei państwowej i wzmocnienie władzy panującego doprowadziło powszechnie do podatków stałych w znaczeniu nowożytnem, pobieranych na potrzeby publiczne, niezależnie od wzajemnych usług państwowych.

W dzisiejszej literaturze skarbowej panuje w zasadzie zgoda w pojmowaniu istoty podatku. Zarzucono powszechnie średniowieczną teoryę, jakoby podatek był wynagrodzeniem za wzajemne usługi państwa[2], a w szczególności także teoryę szkoły manchesterskiej, jakoby podatki należało uważać za premię asekuracyjną, płaconą państwu celem zabezpieczenia się

---

lidów, wdów i sierót po wojskowych (w Austryi „taksa“ wojskowa), na cele szkolne i drogowe (dodatki autonomiczne) i t. p.

[1] Por. wyżej. str. 44 i n.

[2] Wyznawał ją jeszcze Montesquieu (por. wyżej, str. 109) i encyklopedyści francuscy.

od nieprzyjaciół zewnętrznych i wewnętrznych. Takie pojmowanie podatku bowiem jest sprzeczne z organicznem pojęciem i doniosłemi zadaniami nowożytnego państwa i gospodarstwa skarbowego. W nowszych czasach usiłują ekonomista Wagner i jego uczniowie wskrzesić dawniejszą teoryę w tej formie, że podatki nie są wprawdzie wynagrodzeniem za specyalne usługi państwa, ale „ogólną odpłatą i zwrotem kosztów publicznych“ [1]. Jednakowoż i takie określenie nie jest uzasadnione, albowiem podstawą i miarą podatków nie mogą być ani specyalne, ani nawet ogólne korzyści materyalne, spływające na obywateli z jego istnienia i działalności, lecz ogólne, rzeczywiste potrzeby publiczne i siły ekonomiczne społeczeństwa. Zresztą sam Wagner nie wysnuwa z swej teoryi dalszych konsekwencyj przy układzie zasad podatkowych.

Pomimo zasadniczej zgodności w pojmowaniu istoty podatku, panują w szczegółach znaczne różnice. Pochodzą one głównie z tej przyczyny, że autorowie nie poprzestają w określeniu podatku na przytoczeniu istotnych jego znamion, lecz usiłują w samej definicyi pomieścić swe indywidualne poglądy na podstawy i pożądany ustrój systemu podatkowego [2]. Z tego powodu znajdujemy w definicyi podatku wypowiedzianą zasadę, że podatki mają być uiszczane przez „obywateli, według ich możności i regularnie“ [3], przez co cały szereg podatków uiszczanych przez cudzoziemców, albo nie wedle możności, lub nieregularnie, musiałby chyba stracić cechę podatków; to znowu zasadę, że podatki są „daninami, pobieranemi przez władzę z majątku wszystkich poddanych równomiernie“ [4], przez co daniny wybierane wedle innych zasad, przestałyby być podatkami; lub podobną zasadę, że podatek „jest cząstką oznaczoną i proporcyonalną mienia jednostek [5], która również przesądza już z góry

[1] Por. tenże I., str. 14 i II., str. 210.

[2] Por. tu słuszną uwagę Leroy-Beaulieu'go, I., str. 112.

[3] N. p. Biliński: „daniny, przez jednostki z tytułu ich przynależności do państwa i według ich możności regularnie uiszczane na rzecz utrzymania państwa, bez jakichkolwiek bezpośrednich świadczeń wzajemnych ze strony tegoż państwa“ (str. 111).

[4] Ob. Helferich, „Allgemeine Steuerlehre“ w „Handbuch“ Schönberga III., str. 129.

[5] Ob. Cossa, str. 57. Fizyokraci nazywali podatek „cząstką dochodu społecznego, przeznaczoną na potrzeby publiczne“.

wymogom podatkowej teoryi. Także nie jest istotną cechą podatków ich przeznaczenie na pokrycie „ogólnych“ potrzeb skarbowych, ponieważ możliwe są i istnieją podatki dla szczególnych celów, n. p. dobroczynności publicznej, oświaty i t. p.

W skarbowości dzisiejszej są podatki najważniejszem źródłem dochodów skarbowych, wynoszą bowiem wraz z opłatami we Francyi i W. Brytanii około 94%, w Austryi i Włoszech przeszło 85% dochodów.

Także w Niemczech jako całości państwowej mają podatki znaczną przewagę nad innemi źródłami dochodów państwowych. Tam jednak dochody państwowe są w ten sposób rozdzielone między rzeszę niemiecką, państwa związkowe i ciała samorządne, że podatki najobfitsze, mianowicie cła, podatki konsumcyjne i podatki od obrotu, są udziałem rzeszy niemieckiej, podatki dochodowe i uzupełniające majątkowe oraz niektóre opłaty udziałem państw związkowych, podatki zaś od przychodów z gruntów, domów, przemysłu i handlu przeszły w wielu krajach w ręce samorządu. Państwa związkowe z tego powodu, uważane oddzielnie od rzeszy, opierają swoją skarbowość nie tylko na podatkach, ale także w znacznej części na przychodach zarobkowych z kolei żelaznych, domen i lasów i innych źródeł, nie podatkowych. W niektórych państwach niemieckich podatki wynoszą zaledwie połowę czystych dochodów państwa związkowego[1].

Zarazem zajmują one odrębne stanowisko wobec gospodarstwa społecznego, albowiem narzucają mu arbitralnie nowe prawidła rozdziału i użycia dochodu społecznego, sprzeczne z ekonomicznemi prawami wymiany i wolnej konkurencyi. Bez względu na wzajemne usługi publiczne i na własne indywidualne potrzeby poddać się musi każda jednostka i każde gospodarstwo przymusowi płacenia podatków. W tem przejawia się ich istota i doniosłość nie tylko ekonomiczno-społeczna, ale i polityczna.

---

[1] W Prusiech wynoszą dochody ogólne w budżecie na rok 1910 kwotę 3.929 milionów marek. Dochody czyste z kolei żel. wynoszą 272 milionów mar., surowe 2.040 mil. m., dochody z domen i lasów czyste 75 mil. mar., surowe 166 mil. mar., z kopalń czyste 22 mil. mar., z banku państwa 4·6 mil., mar. Podatki bezpośrednie i pośrednie 333 mil. marek. Stemple 66 mil. mar. (Ob. pruski „Staatshaushaltsetat“ für das Etatsjahr 1910). W Saksonii wynosiły w r. 1907 dochody zarobkowe czyste 137·6 mil. mar., podatki 126·1 mil. mar. (Stat. Jahrbuch 1910 str. 169).

II. UZASADNIENIE I CEL PODATKÓW.

Uzasadnienie podatków tkwi już w ich pojęciu i w naturze państwa. Skoro państwo istnieć musi w interesie społeczeństwa i całej ludzkości, przeto społeczeństwo dostarczyć mu musi funduszów na jego utrzymanie. Państwo może pobierać i pobiera także inne przychody skarbowe, ale zakres i wysokość innych przychodów są ograniczone i zaledwie w części przyczynić się mogą do pokrycia potrzeb skarbowych. Nadto system podatkowy może zadośćuczynić wymogom skarbowym, mianowicie może przez odpowiedni dobór i urządzenie podatków zapewnić skarbowi elastyczność przychodów, zastosować je do elastyczności i ciągłego wzrostu potrzeb i wydatków skarbowych.

Cele podatków są identyczne z celami całego gospodarstwa skarbowego i zadaniami państwa. Zadaniom tym mają one służyć, ale nie mogą ich krzyżować lub wznosić się ponad nie. Dlatego także popieranie polityki socyalnej w systemie podatkowym jest tylko o tyle dopuszczalne, o ile wypływa z idei i ogólnej polityki państwowej. Idea demokratyczna wymaga urządzenia podatków w duchu sprawiedliwości społecznej i nowożytnych zasad skarbowych. Z tego powodu okazały się niezbędnemi w dzisiejszym systemie podatkowym reformy, celem ulżenia ciężarów publicznych klasom niezamożnym, dawniej prawnie i politycznie upośledzonym, i przesunięcia ich na warstwy zamożniejsze, dawniej uprzywilejowane[1].

W granicach zadań państwowych mogą podatki mieć także inne zadania publiczne. Już w starożytności i średnich wiekach przypisywano zadania wychowawcze podatkom od pewnych przedmiotów konsumcyi osobistej, szczególnie zbytkowej[2]. Również cła opiekuńcze, nałożone na dowóz towarów obcych, nie tracą cechy podatków, chociaż mają w pierwszym rzędzie na celu ochronę produkcyi swojskiej, przed konkurencyą zagraniczną. Wysokość i układ podobnych danin powinny być zastosowane do głównego celu, dla którego je ustanowiono; z odpadnięciem celu odpada zarazem ich cecha administracyjna.

---

[1] Por. wyżej, str. 17—22.

[2] W Rzymie nawet podatek spadkowy, wprowadzony za Augusta, motywowano jako środek poprawy rozwięzłych obyczajów.

III. PODATNICY.

Podatnikami (kontrybuentami) nazywamy osoby, powołane do ponoszenia podatków, bez względu na to, czy już z góry są do tego bezpośrednio obowiązane, czy też ponoszą podatki w drodze pośredniej, zamierzonej w ustawie podatkowej. W tem znaczeniu odróżniają autorowie niemieccy właściwych podatników (Steuerträger) od płacących podatki (Steuerzahler).

W zasadzie jest każdy podatek osobistym, albowiem tylko osoby[1], jako podmioty praw majątkowych, mogą być do płacenia podatku powołane; niektóre podatki mają cechę rzeczową z tego powodu, że za podstawę wymiaru ich nie służą osoby, lecz kapitały, intraty i poszczególne przedmioty, zupełnie niezależnie od tego, kto jest ich właścicielem i posiadaczem. Należą tu szczególnie t. zw. podatki katastralne, oparte na katastrze, czyli spisie i szacunku kapitałów lub przeciętnych intrat z kapitałów, bez względu na stosunki ekonomiczne właścicieli i rozdział intrat między uprawnionych.

Wskutek tego odróżnia się w teoryi podatników, czyli „podmioty“ opodatkowania, od „przedmiotów“ podatkowych[2]. W rzeczywistości osoby opodatkowane czyli podatnicy są zarówno podmiotami, jak i „przedmiotami“ podatków. Tylko przenośnie mówić można o odrębnych przedmiotach podatkowych na podstawie fikcyi, przyjętej w wielu ustawach podatkowych, że podstawa wymiaru podatku, jako taka, n. p. ziemia, dom, przedsiębiorstwo przemysłowe lub handlowe, może posłużyć samoistnie, niezależnie od osoby posiadacza, za przedmiot opodatkowania. Podstawą wymiaru podatku więc mogą być najpierw osoby jako takie, bez względu na ich stosunki ekonomiczne, a w takim razie mamy podatki ściśle osobiste, mianowicie dawne pogłówne, wedle liczby głów lub rodzin, albo dawny podatek osobisty klasowy, różny dla rozmaitych klas i zawodów. Powtóre mogą być podstawą podatku osoby, ale

---

[1] Por. Vocke, str. 172 sq.

[2] Steuersubjekt, Steuerobjekt. Por. tu Vocke, „Steuerobjekt und Realsteuer“, w Finanz-Archiv 1892 I, str. 1 sq.

z uwzględnieniem ich stosunków ekonomicznych, a wówczas są podatki osobistymi majątkowymi i dochodowymi, bez różnicy, czy przy wymiarze podatku uwzględnia się cały majątek, czy tylko pewne jego składowe części lub przyrost majątkowy, czy cały dochód, lub pewne jego rodzaje, n. p. płacę, rentę. W obu powyższych wypadkach nie tracą podatki swej cechy osobistej. Cecha ta znika formalnie wówczas, gdy podstawą wymiaru podatku ma być kapitał, intrata przeciętna, produkt spożywczy lub przedmioty w obrocie, jako takie, a wtedy mamy podatki katastralne od kapitałów i od intrat, podatki spozywcze, cła i podatki od obrotu, chociaż także w tych wszystkich wypadkach ponoszą podatek pewne osoby, mianowicie bądź posiadacze kapitałów, bądź konsumenci, lub osoby zawierające umowę. Zresztą także przy takich podatkach „rzeczowych“ musi ustawa lub władza skarbowa wskazać osoby, obowiązane do ich uiszczenia. Osobami temi mogą być właściwi podatnicy, n. p. posiadacze kapitałow przy podatkach katastralnych, kupujący, przy cłach i podatkach od obiegu, albo też inne osoby, które obowiązane są skarbowi zaliczyć podatek w tej intencyi, że w cenie towarów odbiją go sobie na podatniku właściwym, n. p. producenci przy podatkach spożywczych, sprzedający, przy cłach i podatkach od obrotu.

Podatnikami są nie tylko obywatele prawnie przynależni do państwa, ale i cudzoziemcy, o ile wchodzą w skład społeczeństwa lub utrzymują z niem stosunki ekonomiczne. W pierwszym rzędzie powołani są do płacenia podatków obywatele, czyli ludność prawnie przynależna. Wynika to już z natury i celu podatku. Ale w dzisiejszych społeczeństwach odbywa się tak żywy i ciągły ruch osób w kraju i zagranicą, ludność faktyczna, zamieszkała lub przebywająca w kraju, tak dalece różni się od ludności prawnie przynaleznej, że cudzoziemców w kraju zamieszkałych lub pobierających zeń dochody nie byłoby ani słusznem, ani nawet możliwem uwolnić od podatków. Niektóre podatki z cechą rzeczową, jak podatki katastralne, spożywcze, cła, podatki od obrotu, muszą ponosić także cudzoziemcy, tak z natury rzeczy i techniki podatkowej, jak w prostej konsekwencyi panującego systemu wolnej konkurencyi i równouprawnienia, gdyż państwo nie może tworzyć niebezpecznej konkurencyi dla swoich

obywateli przez uwolnienie cudzoziemców od ciężarów publicznych. Podatki osobiste zaś, majątkowe lub dochodowe, ponosić powinni cudzoziemcy zamieszkali w kraju z tytułu opieki i korzyści, jakich im państwo nowożytne nie odmawia. Tylko od takich osobistych dochodów, jakie pobierają z zagranicy, mogą cudzoziemcy być uwolnieni od podatku, jeżeli analogiczny podatek płacą już zagranicą. Wszelako wyjątek ten jest tylko pozornym, ponieważ słuszność wymaga uwolnić także obywateli od podatku od takich dochodów, które wpływają z zagranicy i tam zostały już opodatkowane[1].

Nakoniec są podatnikami tak osoby fizyczne, jak prawne. Z pośród osób fizycznych powołani są do płacenia podatków osobistych zazwyczaj tylko samoistni gospodarze, mianowicie ojcowie rodziny, utrzymującej się wspólnie z gospodarstwa. Podatki rzeczowe ekonomicznie spadają także na głowę rodziny i gospodarstwa. Spółki i stowarzyszenia nie powinny ponosić podatków osobistych, ponieważ dochody ich rozdzielają się w formie dywidend, udziałów, zaliczek, zwrotów, pomiędzy poszczególnych członków i u nich mogą być podatkiem osobistym dosięgnięte. Korporacye publiczne, niemniej fundacye naukowe i dobroczynne, popierające zadania publiczne państwa, powinny być z tytułu swego posłannictwa wolne od podatków osobistych. Podatkom rzeczowym już z natury rzeczy podlegać muszą także spółki, stowarzyszenia, korporacye i fundacye, nawet państwo, od swych przychodów zarobkowych[2].

IV. RODZAJE PODATKÓW.

Ważniejsze rodzaje i podziały podatków są następujące:

1. Podatki bezpośrednie i pośrednie. Podział ten jest w teoryi skarbowej i w praktyce (prócz Anglii) najwięcej znany i rozpowszechniony, ale bywa rozmaicie rozumiany i z tego powodu jest źródłem nieporozumień. Dawni autorowie (n. p. Bodin) mówiąc o bezpośrednich podatkach mieli na myśli podatki osobiste, gruntowe i majątkowe (kontrybucyę, szos) mówiąc

[1] G. Schanz w rozprawie swej: „Zur Frage der Steuerpflicht“ („Finanz-Archiv“ 1892 II., str. 1 sq.) dochodzi do wniosku, że powołaną do płacenia podatków jest ludność ekonomicznie do kraju przynależna (str. 8 sq.)

[2] Por. tu Vocke, str. 192—205.

zaś o podatkach pośrednich myśleli o akcyzie i cłach. W tem znaczeniu rozstrzyga o podziale podatków na bezpośrednie i pośrednie sposób nakładania podatków. Podatki nakładane wprost na osoby opodatkowane lub na ich grunta, domy, przedsiębiorstwa, dochody, są bezpośrednimi, właściwy podatnik bowiem bezpośrednio płaci podatek, podatki zaś nakładane zwykle na inne osoby, które mają zapłacony podatek dopiero odbić sobie na właściwym podatniku, są pośrednimi, ponieważ właściwy podatnik płaci tu państwu podatek nie wprost, lecz za pośrednictwem innych osób[1]. Jednakowoż takie rozumienie owego podziału rodzi wątpliwości, czy niektóre podatki, n. p. od gruntów, domów, są także wówczas bezpośrednimi, gdy je płaci nie właściciel, lecz dzierżawca lub najemca, a natomiast, czy można nazywać podatki konsumcyjne pośrednimi, jeżeli są wybierane wprost od konsumenta (n. p. podatek od pomieszkania, od fortepianów, psów itp.); również jest wątpliwem, czy podatki spadkowe, od darowizn, od obrotu, należy uważać jako bezpośrednie, czy jako pośrednie. W innem znaczeniu używają tego podziału fizyokraci. Wedle nich podatek jest częścią czystego dochodu społecznego, przeznaczoną na opędzenie potrzeb publicznych, dlatego powinien być nakładany bezpośrednio (direct) na czysty dochód. Skoro zaś wedle ich teoryi dochód czysty mają tylko właściciele gruntów, przeto jedynym bezpośrednim i uzasadnionym podatkiem jest podatek nałozony na czyste dochody właścicieli gruntów, wszelkie zaś inne podatki są pośrednie (indirect) i nieuzasadnione[2]. Teorya fizyokratów stała się źródłem nowych określeń owego podziału podatków wedle tego, czy podatek obciąża dochód i majątek bezpośrednio lub pośrednio przy sposobności wydatków i obrotu[3]. W literaturze francuskiej przyjęto znowu za podstawę tego podziału okoliczność, czy podatki są wybierane wedle listy osób i wedle trwałych stosunków i rzeczy (bezpośrednie), czy też od pewnych przedmiotów i aktów bez względu na osobę (pośrednie). Podatkami bezpośrednimi więc są podatki

[1] Podobnie określa ten podział Rau, I. § 293; Wagner, II, str. 237; Helferich, str. 155.

[2] Ob. mój „System fizyokratów w ekon. spol." str. 121—3.

[3] Do tej kategoryi należą określenia tego podziału L., Cossy, Schäffle'go i Conrada.

osobiste i katastralne, pośrednimi zaś podatki od obrotu i konsumcyjne[1].

Podział podatków na podatki bezpośrednie i daniny pośrednie przyjęto także w ustawodawstwie skarbowem austryackiem. Podatkami bezpośrednimi (direkte Steuern) są w Austryi podatki: gruntowy, domowy, zarobkowy, rentowy, osobisty dochodowy i od wyższych płac. Daninami pośrednimi (indirekte Abgaben) są podatki konsumcyjne, monopole soli i tytoniu, ale zarazem należą tu stemple i taksy, opłaty od aktów prawnych, loterya, myta, w ogóle także podatki od obrotu i opłaty. Osobny dział stanowią w Austryi cła.

Wobec tylu różnic w zapatrywaniach na istotę tego podziału, nie przyjmujemy go za podstawę szczegółowego wykładu nauki o podatkach. Wspominając o podatkach bezpośrednich i pośrednich będziemy mieli na myśli dawniejszy sposób pojmowania tego podziału z tą różnicą, że w razie wątpliwości nie rozstrzyga sposób wybierania, lecz sposób nakładania podatku o tem, czy należy go uważać za bezpośredni, czy też pośredni[2].

2. Podatki osobiste, od intrat, (katastralne, produkcyjne) i konsumcyjne. Podział ten uzasadnił już Forbonnais[3], który podatki od intrat nazywa „terytoryalnymi“. Podatkami osobistymi są podatki nałożone wprost na osoby podatników, na ich dochód lub ich majątek. Podatkami od intrat, przychodowymi, nazywamy podatki, nałożone na kapitały (grunty, domy, przedsiębiorstwa, kapitały pieniężne) wedle ich rzeczywistej, przeciętnej lub domniemanej czystej intraty. Podatki te nazywają się także szacunkowymi, ponieważ kapitały i intraty muszą być wpierw oszacowane, lub katastralnymi, ponieważ opierają się na spisie opodatkowanych kapitałów i intrat, zwanym katastrem. Podatki od intrat obciążają producenta, są więc zarazem podatkami produkcyjnymi[4]. Podatkami konsumcyjnymi nazywamy podatki, na-

[1] Ob. Eheberg „Steuer„ w Handwört der Staatsw. VI. str. 1121.

[2] Por. Stein, II., 1, str. 324; Biliński, str. 380; Leroy-Beaulieu, I., str. 225.

[3] Ob. wyżej, str. 113.

[4] Biliński, str. 135.

łożone na przedmioty osobistej konsumcyi i używania. Podział ten podatków jest jaśniejszym od poprzedniego i nie stwarza nieporozumień, nie jest jednak wyczerpującym, ponieważ są podatki, których nie można ująć w powyższe trzy kategorye podatków, a mianowicie podatki od obrotu, niemniej cła, o ile są nałożone nie tylko na przedmioty konsumcyi osobistej, ale także na środki produkcyi.

3. Podatki osobiste i rzeczowe Podział ten stwarza nową kategoryę podatków rzeczowych, do których należą podatki od intrat, konsumcyjne, od obrotu i cła. Podatkami osobistymi są podatki, nałożone wprost na osoby podatników, na ich osobisty majątek i osobiste dochody, podatkami rzeczowymi zaś podatki, nałożone na kapitały i intraty z kapitałów, na towary w obiegu, na akty prawne i przedmioty konsumcyi osobistej. Podział ten różni się od podziału na podatki bezpośrednie i pośrednie tem, że całą kategoryę bezpośrednich „podatków od intrat (przychodowych), niemniej wszystkie podatki od obrotu i konsumcyjne, bez względu na to, kto jest powołany do ich płacenia, przenosi do rzędu podatków rzeczowych.

Podział podatków na osobiste i rzeczowe odpowiada duchowi nowożytnych reform podatkowych, zmierzających do przekształcenia dawnych podatków rzeczowych w całości lub części na osobiste, celem zastosowania ich do rzeczywistej siły podatkowej podatników. Wszelako także ten podział nie jest bez wad, głównie z dwóch przyczyn: najpierw pojęcie podatków „rzeczowych“ w znaczeniu powyższem nie jest w teoryi i praktyce skarbowej ustalone i nie jest zupełnie ścisłe, gdyż każdy podatek jest o tyle osobistym, że musi być przez pewną osobę zapłaconym i że pewna osoba jest odpowiedzialną także za uiszczenie podatków rzeczowych (jako posiadacz gruntów, domów i innych kapitałów, jako nabywca rzeczy, jako strona kontraktująca itp.). Powtóre istnieją podatki, które stosownie do ich urządzenia mają cechę podatków osobistych i podatków rzeczowych, n. p. podatki zarobkowe od przedsiębiorstw i zarobków, podatki od płacy, podatki od renty, jeżeli uwzględniają nie tylko przedmioty opodatkowane (przedsiębiorstwo, płacę, rentę), ale zarazem stosunki ekonomiczne osobiste podatnika.

4. Podatki pieniężne i daniny w naturze. Gospodarstwo pieniężne wymaga dzisiaj dochodów i podatków pieniężnych. Po średniowiecznem gospodarstwie naturalnem zachowały się dotychczas niektóre świadczenia i daniny w naturze, n. p. podwody, kwaterunkowe, szarwarki drogowe, a nawet rozszerzenie podobnych danin na wypadek potrzeby nie jest wykluczone, n. p. na zboże i paszę dla wojska, lub na inne wytwory miejscowe, o ileby to odpowiadało potrzebom skarbu i interesom produkcyi społecznej.

5. Podatki zwyczajne i nadzwyczajne, wedle tego czy są wybierane stale dla zaspokojenia zwyczajnych, powtarzających się potrzeb skarbowych, czy też nakłada się je i wybiera tylko chwilowo na chwilowe, nadzwyczajne potrzeby. W klasycznej starożytności i w średnich wiekach były podatki nadzwyczajnymi. Dzisiaj przeciwnie są one z reguły zwyczajnymi, a tylko wyjątkowo nadzwyczajnymi. Takim podatkiem nadzwyczajnym był przez długie lata ogólny podatek dochodowy angielski; także podatek dochodowy austryacki z r. 1849 był w zasadzie „prowizorycznym“, kilka podatków nadzwyczajnych wprowadzono też we Francyi po klęsce z r. 1870. W Austryi ulubioną formą podatku nadzwyczajnego były nadzwyczajne dodatki do podatków bezpośrednich, które podnosiły pierwotną stopę tych podatków i stały się faktycznie zwyczajnymi. W czasach nadzwyczajnej potrzeby ma państwo zazwyczaj do wyboru dwie drogi: zaciągnięcie długu lub nałożenie nadzwyczajnego podatku. Która z tych dróg dogodniejszą jest dla skarbu, a mniej szkodliwą dla gospodarstwa społecznego, to zależy od danych stosunków faktycznych.

6. Podatki niezmienne czyli nieruchome i zmiennne czyli ruchome, wedle tego, czy stopa podatku jest niezmienną lub zmienną. Pierwsze można nazwać też stałymi, drugie niestałymi, byle podziału tego nie mięszać z poprzednim na zwyczajne i nadzwyczajne. Podatki zmienne mogą być zastosowane do zmiennych potrzeb skarbowych przez odpowiednią regulacyę stopy podatkowej. Podatki niezmienne dają dochód mniej elastyczny, lubo i ten dochód wzrasta z ogólnym rozwojem ekonomicznym.

7. Podatki kwotowe i repartycyjne, czyli rozkładowe, wedle tego, czy mają z góry oznaczoną stopę, na

podstawie której wymierza się kwotę podatku, czy też tylko ogólną sumę wybrać się mającą z pewnych przedmiotów za pomocą repartycyi na poszczególne terytorya. Podatkom repartycyjnym pokrewnymi są podatki skontyngientowane czyli ryczałtowe, które również mają oznaczoną z góry żądaną sumę podatku bez wyrażenia stopy, których jednakowoż rząd nie rozkłada na terytorya samorządne, lecz w własnej administracyi lub w drodze ugody z podatnikami wymierza je i wybiera. Od takich podatków należy znowu odróżnić podatki, które celem ograniczenia produkcyi pewnych wytworów stosują niższą stopę do pewnej ilości produkcyi, zwanej kontyngientem, ponad ten kontyngent zaś stosują stopę wyższą[1].

8. Podatki procentowe i klasowe, wedle tego, czy mają stopę procentową, czy też wysokość ich jest w granicach pewnych, zwanych klasami, jednakową. W średnich wiekach istniały w innem znaczeniu podatki osobiste klasowe, zastosowane do klas społecznych.

V. PODATKI PAŃSTWA A CIAŁ SAMORZĄDNYCH.

Pomiędzy podatkami państwa a podatkami ciał samorządnych nie ma pod względem pojęcia i zasad istotnej różnicy. Ciała samorządne mogą podobnie jak państwo uzupełniać swe potrzeby skarbowe przymusowemi daninami społeczeństwa, jeśli dochody z innych źródeł nie są dostateczne. Wszelako prawo opodatkowania nie ma u państwa formalnie żadnych granic, gdy ciała samorządne wykonywać je mogą tylko w prawnie oznaczonych granicach. Granice takie są konieczne dlatego, ponieważ państwo czuwać musi nad uszanowaniem ekonomiczno-społecznych i etyczno-prawnych zasad także w skarbowości samorządnej, a zarazem w własnym swym irteresie skarbowym dopuścić nie może wyczerpania przez samorząd źródeł publicznych dochodów. W wiekach średnich. w czasie rozluźnienia idei i władzy państwowej, uzyskały niektóre ciała samorządne nieograniczone prawo opodatkowania na własnym obszarze. W wielu miastach średniowiecznych powstały i rozwinęły się podatki przed podatkami państwowymi i stały się dla nich wzorem.

[1] N. p. podatek niemiecki i austryacki od spirytusu.

Odrodzenie władzy państwowej i rozpowszechnienie stałych podatków państwowych położyły jednak tamę dawnej samodzielności samorządu w dziedzinie podatkowej.

Mimo prawnych ograniczeń są dzisiaj podatki także dla ciał samorządnych najważniejszem źródłem dochodów. Szerokie zadania samorządu tylko w części mogą być zaspokojone z przychodów zarobkowych i administracyjnych. W Europie najwięcej rozwiniętym jest samorząd w W. Brytanii, gdzie też wpływy podatkowe samorządu są tak w absolutnej sumie, jak i w stosunku do liczby mieszkańców, tudzież do sumy podatków państwowych najwyższe. Drugie miejsce pod względem sumy podatków samorządnych zajmuje Francya, dalsze Włochy, Prusy i Austrya[1].

Ciała samorządne pobierają dochody swe z podatków w ogólności w trojakiej formie:

1. Jako podatki samoistne, nie oparte na podatkach państwowych. Tu jest możliwem, że państwo oddaje pewne rodzaje podatków samorządowi, a samo obiera dla siebie inne rodzaje, lub też pomiędzy podatkami państwowymi a samorządnymi nie ma takiego odgraniczenia i jedne i drugie istnieją obok siebie, niejako w konkurencyi wzajemnej. Pierwszy system zapewnia skarbowości samorządu większą samodzielność i pozwala utrzymać w całym systemie podatkowym harmonię, oraz zastosować racyonalne zasady podatkowe.

---

[1] Niemiecki urząd kanclerski zestawił za r. 1906/7 następujące cyfry podatków i opłat państwowych i lokalnych:

	w milionach marek	na głowę marek
Niemcy: Podatki państwowe	1205·3	19·28
Podatki państw związkowych	770·1	12·42
Podatki komunalne i prowinc.	1026·6	16·42
razem	3002·0	48·12
nadto podatki kościelne	59 0	0 94
ogółem	3059·0	49 06
Francya Podatki państwowe	2561 1	65 25
Podatki lokalne	687 5	17·52
razem	3248·6	82·77
Anglia 1904/5: Podatki państwowe	2477·2	57·87
Podatki lokalne	1657·6	37·83
razem	4134·8	95·70

(Denkschriftenband j. w.)

2. Jako dodatki do podatków państwowych. Dodatki samorządne mogą być ograniczone tylko do pewnych podatków, n. p. bezpośrednich, tudzież do pewnej tylko wysokości. Ten system jest dla samorządu wygodnym i tanim, albowiem nie wymaga odrębnych kosztów urządzenia i wybierania podatków i daje możność zastosowania dochodów do potrzeb samorządu bez trudności formalnych[1]. Jednakowoż wzrost potrzeb samorządnych prowadzi do zbytecznego przeciążenia dodatkami pewnych źródeł podatkowych, które stają się tem więcej dotkliwemi i niesprawiedliwemi, im mniej racyonalną jest podstawa i urządzenie danych podatków.

3. Jako udział samorządu w podatkach państwowych. Udział taki może być bądź procentowym, bądź obejmować całą lub część nadwyżki wpływów podatkowych ponad pewną minimalną sumę. Dochody samorządu z tytułu tego nazywają niektórzy dotacyami podatkowymi. Forma ta dochodów samorządu pozbawiona jest samodzielności podatkowej i nie pozwala zastosować dochodów do wysokości rzeczywistych potrzeb. Dla skarbowości samorządu jest więc ten system niedogodny, lubo może jej niekiedy przysporzyć dochodów wyższych ponad istotne potrzeby.

W krajach europejskich spotykamy się zazwyczaj z formą skombinowaną samoistnych podatków samorządnych i dodatków do podatków państwowych, w niektórych także z dotacyami podatkowemi. Ojczyzną samoistnych podatków samorządnych jest W. Brytania, ojczyzną dodatków do podatków państwowych, Francya.

W W. Brytanii zachował się dotychczas dawny system odrębnych podatków samorządu, z wykluczeniem dodatków do podatków państwowych. Podatki samorządne nie współzawodniczą tu jednak z państwowymi, lecz pewne rodzaje podatków, jak podatki osobiste, majątkowe, dochodowe, spadkowe, dalej podatki pośrednie, mianowicie cła, podatki konsumcyjne i od obrotu, zastrzeżone są państwu, natomiast inne, szczególnie specyalny rodzaj podatków gruntowych i domowych, na wzór

[1] W Galicyi daje 1% dodatków krajowych do podatków bezpośrednich obecnie do 300.000 koron dochodu. Ztąd z góry można obliczyć, jak wysokim musi być dodatek celem uzyskania potrzebnej sumy.

dawnego podatku „ubógich“[1] (poor rate), są zastrzeżone samorządowi. Podatki samorządne mają tu jeszcze tę właściwość, że nie służą na pokrycie ogólnych potrzeb samorządu, lecz na oznaczone specyalne cele, na podobieństwo podatków średniowiecznych. System samoistnych podatków lokalnych w W. Brytanii ma jednakowoż tę wadę, że obciąża jednostronnie nieruchomości i to ich użytkowcę (occupier), nie właściciela (owner). Z powodu olbrzymiego wzrostu wydatków samorządnych było państwo zniewolone odstąpić samorządowi dochód z niektórych własnych podatków, mianowicie podatku spadkowego i akcyzy[2]. Za wzorem W, Brytanii poszły Prusy. W Prusiech istniała kombinacya wszystkich trzech form dochodów podatkowych sąmorządu. Obok podatków samoistnych i dodatków własnych otrzymywał samorząd także dotacye podatkowe. Celem uregulowania skarbowości samorządu zrzekło się państwo[3], począwszy od 1 kwietnia 1895 dochodu z bezpośrednich podatków gruntowego, domowego[4] i przemysłowego, na rzecz samorządu[5], w zamian za to zaś zniesiono od tegoż terminu udział samorządu w dochodach z ceł (lex Huene).

Reforma pruska stała się wzorem dla innych państw niemieckich i przedstawia dzisiaj typ skarbowości państwowej i samorządnej w Niemczech. Cła, podatki konsumcyjne (od tytoniu, cygaret, cukru, wódki, soli, środków oświetlenia, od słodu i piwa, od wina musującego), najważniejsze podatki od obrotu, podatek spadkowy i uzupełniające datki matrykularne od państw związkowych pobiera związek państwowy (rzesza niemiecka). Podatek od słodu i piwa w krajach niemieckich południowych (Bawaryi, Baden i Würtembergii) tudzież w Alzacyi i Lotaryngii jest po-

---

[1] Podatkowi ubogich na mocy ustawy król. Elżbiety z r. 1601 podlegał przychód z gruntów, domów, lasów niskop, kopalń węglowych i dziesięcin.

[2] Bliżej o tem i literaturę por. u Wagnera, I, § 51 i III., str. 345—66, oraz u Reitzensteina, „Kommunales Finanzwesen“ w „Handbuch“ Schönberga III., str. 702—3. W r. 1906/7 wynosił udział samorządu w podatku spadkowym 95 mil. szyl. (marek), w akcyzie 109 mil. marek.

[3] Ustawą z 14. lipca 1893 nr. 21 (przedrukowaną w Finanz-Archiv. 1893 II., str. 293 sq.) zmodyfikowana późniejszemi nowelami.

[4] Również z podatków górniczych (§ 2); dochód z owych bezpośr. podatków wynosił okrągło 100 milionów marek. Por. „Denkschrift“, str. 321.

[5] Ale zarząd tych podatków pozostał w ręku państwa (§ 3).

datkiem odrębnym tych państw związkowych, wskutek czego rzesza otrzymuje od tych państw odpowiedni ekwiwalent tego podatku w gotówce. Prusy, a za przykładem Prus niektóre inne państwa, między niemi Saksonia, Baden i od r. 1910 także Bawarya, opierają skarbowość państwa związkowego w dziedzinie podatkowej głównie na podatku dochodowym i uzupełniającym majątkowym, na udziale w podatku spadkowym rzeszy i na przychodach zarobkowych, podatki zaś przychodowe są w tych państwach odstąpione ciałom samorządnym. W Bawaryi jednak przy sposobności reformy podatkowej z 14 sierpnia 1910 zatrzymano podatki przychodowe (od gruntów, domów, przemysłu i renty z kapitałów) na rzecz państwa, nie wprowadzono zaś osobnego podatku majątkowego uzupełniającego. Nadto utrzymał się system dodatków samorządnych do podatków, z którego gminy w szerokiej mierze korzystają. Stosunek skarbowości poszczególnych, ciał samorządnych normują w poszczególnych państwach niemieckich osobne ustawy[1]. Ostatnia ustawa rzeszy niemieckiej z 15 lipca 1909 ogranicza wysokość dozwolonych podatków gminnych od piwa[2].

We Francyi usiłowano w czasie rewolucyi usunąć wszelkie podatki pośrednie, a podatki państwowe ograniczyć do bezpośrednich, wedle możności nawet do jedynego podatku gruntowego[3]. W konsekwencyi zniesiono w r. 1791 także podatki konsumcyjne gmin i departementów, i dozwolono im jedynie nakładać d o d a t k i[4] do podatków bezpośrednich państwowych mianowicie gruntowego i t. zw. mobiliarnego, później zaś także do nowych dwóch podatków bezpośrednich, mianowicie od patentów i od drzwi i okien. W ten sposób powstał system dodatków samorządnych, który w departamentach francuskich

[1] W Prusiech ustawa o podatkach konsumcyjnych z 14 lipca 1893 weszła w życie od 1 kwietnia 1895. Ustawa z 23 kwietnia 1906 normuje podatki, opłaty i dodatki okręgów i prowincyj. O podatkach gminnych w państwach niemieckich, ob. zbiorowe wydawnictwo „Gemeindefinanzen" 1908 Schriften des Ver. für Sozialpolitik.

[2] Maximum podatku gminnego od hektolitra oznaczono na 0·65 mar., piwa słabego do $1^3/_4$ proc. alkoholu na 0·30 mar.

[3] Por. wyżej, str. 112. Por. też L e r o y - B e a u l i e u I., str. 729 sq., W a g n e r, III., str 864 sq.; K a u f m a n n, „Die Finanzen Frankreichs" str 725 sq.

[4] Centimes additionels.

dotychczas wyłącznie się utrzymał, podczas gdy w gminach, szczególnie większych, wrócono do podatków konsumcyjnych (octrois) i uczyniono je najważniejszem źródłem dochodów[1]. Oprócz tych podatków pobierają dzisiaj gminy francuskie jeszcze odrębny podatek na drogi gminne i od r. 1885 obowiązkowy podatek od psów. Gminy otrzymały też pewien udział w dochodach państwa z podatku od patentów czyli przemysłowego i od powozów i koni[2]. Na podstawach organizacyi francuskiej rozwinęły się także podatki samorządu we Włoszech i w Belgii, zdobyły sobie jednak w tych krajach większą samoistność[3]. Wzrost potrzeb publicznych zniewolił także gminy w Prusiech do wydatnego korzystania z dodatków samorządnych[4]. W Rosyi ziemstwa posiadają prawo nakładania ziemskich podatków szacunkowych, obciążających przeważnie własność nieruchomą[5].

W Austryi przewagę ma dotychczas system francuski dodatków samorządnych do bezpośrednich podatków państwowych. Na podstawie statutów krajowych mają tu sejmy krajowe prawo nakładania dodatków do wysokości 10% państwowych podatków bezpośrednich, dodatki zaś wyższe tudzież inne dodatki i podatki krajowe, wymagają sankcyi cesarskiej. Z prawa tego korzystają kraje w ten sposób, że nakładają z roku na rok coraz wyższe dodatki do podatków bezpośrednich. Kraje nakładają też dodatki do niektórych podatków państwowych konsum-

---

[1] Wedle zestawienia niemieck urzędu kanclerskiego za r. 1906/7 wynosiły we Francyi lokalne podatki (dodatki) bezpośrednie 369·8 mil. marek, konsumcyjne 317·7 mil. mar.; podatki lokalne ogółem 687·5 mil marek czyli 17·52 marek na głowę

[2] Z pierwszego 8% prócz dodatków, z drugiego 5%. Ob. Wagner, III., str. 864; Reitzenstein, str. 703—5.

[3] Por. o Włoszech, Belgii, Holandyi i Ameryce Reitzenstein, str. 705—15 i tamże literaturę. O podatkach gminnych w Szwajcaryi Schanz, „Die Steuern der Schweiz", Stuttgart 1890 I., str. 204 sq

[4] Urząd statyst. miasta Poznania zestawił dodatki 357 pruskich miast, za lata 1908 i 1909 Wedle tego zestawienia przeciętna stopa dodatków gminnych do podatku dochodowego wynosiła w r. 1909 w Prusiech od 165—191%, do podatku przemysłowego od 195—247% w rozmaitych kategoryach miast wedle ludnosci. Ob. Volksw. Chr 1910, str. 60.

[5] Ob. Leo Juliusz „Finanse Galicyi" Kraków 1890, str. 51; Kaufmann podaje za rocznikiem statystycznym Trojnickiego ogólne dochody ziemstw w r. 1887 w sumie 68·8 milionów rubli, miast w sumie 48·5 mil. r. („Die offentl Ausgaben", str. 23).

cyjnych (od mięsa, wina i moszczu), lub też wprowadziły samoistne podatki spożywcze, a nawet drobne majątkowe[1]. Bliżej o finansach krajów austryackich w „Dodatku".

VI. PRZERZUCANIE PODATKÓW.

Przerzucanie[2] podatków jest dwojakie: rzeczywiste i pozorne. Przerzucanie rzeczywiste zachodzi, jeżeli podatnik powołany do poniesienia podatku z własnych dochodów lub majątku przenosi ciężar podatkowy na inną osobę, z którą wchodzi w pewien stosunek prawny, n. p. w umowę kupna-sprzedaży, najmu, dzierżawy, pożyczki. Przerzucanie jest pozorne, niewłaściwe, jeżeli osoba, która tylko formalnie jest obowiązana do zapłacenia podatku, odbija sobie zapłacony podatek na właściwym podatniku, n. p. producent lub kupiec przenosi podatek konsumcyjny i cło na konsumenta.

Mówiąc w nauce skarbowej o przerzucaniu podatków mamy na myśli przerzucanie rzeczywiste, jako zjawisko niezdrowe, wymagające bliższego zbadania i środków zaradczych; przerzucanie pozorne jest objawem naturalnym, wypływem intencyi prawodawcy. Przerzucanie rzeczywiste objawia się bądź w cenie towaru, bądź w czynszu, w płacy, w procencie, zmienionych wskutek podatku na korzyść podatnika[3]. Jeżeli podatek, jaki ma ponieść sprzedający, wynajemca, pracodawca, wierzyciel, zostanie przerzucony na kupującego przez podniesienie ceny, na najemcę przez podniesienie czynszu, na pracownika przez zniżenie płacy, na dłużnika przez podniesienie procentu, wówczas mówimy o przerzucaniu naprzód (Fortwälzung); jeżeli zaś podatek, jaki mają ponieść kupujący, najemcy, pracownicy, dłużnicy, spadnie ekonomicznie na sprzedającego, wynajemcę, pracodawcę, wierzyciela, wtedy mówimy o przerzucaniu wstecz

---

[1] Por. tu Stat. Jahrbuch der auton. Landesverwaltung, R. 8. 1909, str. 216.

[2] Steuerabwälzung, Steueruberwalzung, repercussion, ricochet, diffusion, translation, shifting and incidence of taxation, translazione dei tributi.

[3] Przerzucanie więc objawia się nie tylko w cenie, jak je zwykle określają, ob. n. p Biliński, str. 329 i wydanie pierwsze niniejszego dzieła, str 274

(Rückwälzung). Przerzucanie naprzód zachodzi w szczególności, gdy producent podnosi cenę i odbija sobie w niej zapłacony podatek bezpośredni, gdy właściciel gruntu lub domu przenosi podatek gruntowy i domowy na dzierżawcę i najemcę, gdy przedsiębiorca swoje podatki odbija sobie na płacy robotników, gdy kapitalista podatek rentowy, stemple od kwitów i t. p. przenosi na swego dłużnika. Przerzucanie wstecz zachodzi wtedy, gdy nabywca gruntu lub domu obniża cenę o wysokość skapitalizowanego podatku gruntowego lub domowego, jaki miałby w przyszłości ponosić, gdy konsument korzysta z przymusowej ceny pewnych produktów i nie zwraca w niej podatku konsumcyjnego, zapłaconego przez producenta lub kupca, gdy pracownicy podatki od płacy przenoszą na przedsiębiorcę, gdy dłużnik zdoła uzyskać zniżenie stopy procentowej, celem zapłacenia swoich podatków.

Teorya przerzucania podatków ma obfitą literaturę[1], która rozjaśniła tę kwestyę, lubo nie doprowadziła dotychczas do zgodnej opinii. Już w XVII. wieku filozof Locke, jako przeciwnik popularnych wówczas podatków konsumcyjnych[2], wyraził zapatrywanie, że wszelkie podatki, bez względu na to, kto je bezpośrednio płaci, spadają ostatecznie na grunta w takim kraju, którego główny majątek składa się z gruntów. Posiadacze gruntów płacą więc w takim kraju także podatki od towarów, tudzież koszta, łożone na ich wybieranie. Podobnie fizyokraci dowodzili, że w kraju rolniczym wszystkie podatki spadają ostatecznie na dochód z ziemi. Adam Smith mniema także, że ostatecznem źródłem wszelkich podatków są czyste dochody, ale widzi je nietylko w produkcyi surowców, ale także w zysku i procencie kapitalistów, oraz w płacy robotników. Z nowego stanowiska traktuje sprawę przerzucania podatków Canard

---

[1] Ob. v. Falck, „Kritische Rückblicke auf die Entwickelung der Lehre von der Steuerüberwälzung seit A. Smith“ Dorpat, 1882; Kaizl, „Die Lehre von der Uberwälzung der Steuern“, Leipzig 1882; Roscher, §§ 38 do 43; Wagner, II., str. 332 sq.; Seligman, „The shifting and incidence of taxation“ 2. wyd. New-York 1899; Bastable, Chap. V. str. 337 do 362.

[2] Ob. wyżej str. 100 i Roscher, „Zur Geschichte der englischen Volkswirtschaftslehre“ (w Abhandl. der sächs. Gesellschaft der Wissensch. III. 1857) str. 105—6.

w swoich zasadach ekonomii politycznej[1]. Wedle niego każdy podatek, tak bezpośredni, jak pośredni, rozdziela się w systemie wolnej konkurencyi równomiernie na sprzedających i kupujących, następnie na dalszych sprzedających i kupujących, w stosunku do wartości towarów, naprzód i wstecz, spada więc ostatecznie tak na zyski, jak na konkurencyę, udziela się całemu społeczeństwu, tak samo, jak woda napełnia stopniowo wszystkie rury w równym stosunku do ich średnicy. Z tego powodu mniema autor, że ciężar podatkowy rozchodzi się na wszystkie źródła dochodu i że dlatego najlepszym podatkiem jest taki podatek, który najmniej nadaje się do defraudacyi i w sposób prosty, jak najtańszy, jest wybierany[2]. W konsekwencyi zaliczyli niektórzy, jak G a r n i e r, podatki wprost do kosztów produkcyi towaru, które muszą być odbite w cenie, S t e i n zaś rozwinął na tej podstawie teoryę o „produkcyi“ podatków. Mianowicie sądzi Stein, że każdy sprzedający dolicza swoje podatki do swoich kosztów produkcyi i stara się odbić wszystkie poniesione podatki w cenie towarów. W ten sposób przerzuca rolnik swoje podatki na przemysłowca, ten na dalszych nabywców swych towarów, ci na nowych nabywców i t. d. Słowem, wedle niego każdy przerzuca swoje podatki na drugich, właściwie zatem nikt podatków nie płaci za siebie, lecz każdy z a l i c z a je tylko za innych[3]. Zjawisko to tłumaczy Stein w ten sposób, że każdy producent musi w wartości swoich wytworów w y t w o r z y ć także wartość ciężących na nich podatków, a dzięki temu może otrzymać o tyle wyższą cenę. Podatki więc, wedle niego, nie opierają się na zdolności podatników do ich opłacenia, ale na możności w y t w o r z e n i a kwoty podatku za pomocą „swych gospodarczych i osobistych kapitałów“[4]. Cała suma podatków „musi corocznie jako nadwyżka wartości produkcyi być przez naród rzeczywiście wytworzoną, czyli wartość całej produkcyi społecznej musi corocznie oprócz innych zwyczajnych kosztów produkcyi o tyle być większą, ile wynosi podatek, użycie zaś

[1] „Principes d'économie politique“ nagrodzone przez instytut narodowy w r. 1801; w tłum. niem. „Grundsätze der Staatswirtschaft“ Wien 1814. str. 111—148.

[2] Str. 127.

[3] Ob II., 1. str. 555.

[4] Ob. II.. 1. str. 416.

podatku przez administracyę państwa musi się znowu równać tej sumie, jaką podatnicy zapłacili za usługi tejże“ [1]. Tylko w ten sposób, mniema autor, wyjaśnić można siłę ekonomiczną ludów płacenia olbrzymich, coraz większych, sum podatkowych.

Wszystkie teorye powyższe odbiły się w literaturze skarbowej. Przeważna większość pisarzy zachowuje stanowisko pośrednie [2], czyniąc różnicę między rozmaitymi rodzajami podatków i łagodząc konsekwencye owych teoryj, niektórzy zaś uważają tę kwestyę za kwestyę wyłącznie ekonomiczną tworzenia się ceny, nie należącą wcale do nauki skarbowej [3].

Kwestya przerzucania podatków jest w rzeczywistości przeważnie natury ekonomiczno-społecznej. Nie jest właściwem zadaniem nauki skarbowej wdawać się w analizę kosztów produkcyi i ceny, oraz dochodzić, czy i w jakim stopniu podatki na nie wpływ wywierają. Pomimo to jednak nie jest niniejsza kwestya bez znaczenia dla teoryi i polityki skarbowej, ponieważ system podatkowy powinien być w ten sposób urządzony, aby podatek płacili właściwi podatnicy, przez prawodawcę do tego obowiązku powołani. Jeśliby teorya Canarda o powszechnem przerzucaniu wzajemnem podatków, tudzież teorya Steina o „produkcyi“ podatków zawsze się sprawdzały, wówczas możnaby dojść do wniosku, że obojętne są systemy podatkowe, albowiem ostatecznie podatki będą zawsze na ogół przerzucone i przez ogół wytworzone.

W rzeczywistości obie teorye o powszechnem przerzucaniu i o produkcyi podatków są w świetle rzeczywistych stosunków zbyt abstrakcyjne, jednostronne i w swem ogólnem brzmieniu mylne. Są one w ogóle tylko o tyle prawdziwe, że ostatecznem źródłem wszelkich podatków jest dochód społeczny, a zatem wartość i cena corocznych wyników produkcyi społecznej. Podatki przedstawiają dla gospodarstw indywidualnych nową potrzebę, i to niezbędną, która koniecznie zaspokojoną być musi. Ztąd ścieśniają one dochody indywidualne i dają każdemu podatnikowi ciągłą ekonomiczną pobudkę do uzupełnienia

[1] Str. 557.

[2] Por. Roscher, § 38 sq.; Wagner, II., str. 343 sq.; Schäffle, str. 173 sq.: Helferich, str. 156—3.; Biliński, str. 329 sq.

[3] Vocke przestrzega przed konsekwencyami podobnej teoryi w polityce skarbowej (str. 210—2).

swego dochodu i przywrócenia równowagi w swych wydatkach domowych. Pod wpływem tej pobudki może nastąpić silniejsze natężenie w pracy wytwórczej i wytworzenie całej kwoty lub części podatku. Natężenie pracowitości jest szczególnie potrzebne u tych klas i jednostek, które są ograniczone do drobnych dochodów, niezbędnych dla utrzymania ich życia. Skutek taki jest wprawdzie możliwym i nieraz faktycznie następuje, ale nie jest koniecznym i nie zawsze się objawia. Pod wpływem owej pobudki bowiem powstać może u podatników usiłowanie wynagrodzenia ubytku swych dochodów w rozmaity sposób. Jedni powiększą i ulepszą swą produkcyę i jej wartość, inni przeciwnie szczędzić będą na kosztach produkcyi i pogorszą jakość towaru; jedni skorzystają z swej siły ekonomicznej i szczęśliwej konjunktury i przerzucą podatek na nabywców swych towarów i usług, inni przeciwnie szczędzić będą w gospodarstwie domowem przez ograniczenie swej osobistej konsumcyi. Nawet podatki konsumcyjne i cła, które już z natury swej spaść mają na konsumentów, wywołują faktycznie, jak uczy doświadczenie, rozmaite skutki: często podnoszą ceny, ale nieraz wiodą do pogorszenia jakości towaru, do ulepszenia produkcyi, zwłaszcza przedsiębiorczej, do ograniczenia zysków producenta lub szynkarza[1].

Bez względu zresztą na prawidła i objawy przerzucania podatków w stosunkach gospodarstw indywidualnych, dostarcza funduszów na ich pokrycie dochód społeczny i jego stateczny wzrost. Wzrost ten może być poparty i przyspieszony przez nowe potrzeby podatkowe i silniejsze natężenie produkcyi społecznej; ale może być też wynikiem równoczesnego postępu ekonomicznego, a nawet same podatki, użyte przez państwo na cele wytórcze, mogą wzmocnić dochód społeczny i bez naruszenia cen towarów stworzyć nowe źródło swej reprodukcyi[2].

Z uwag powyższych okazuje się, że kwestya przerzucania podatków, jako kwestya faktyczna, nie da się z góry abstrak-

[1] Do takich wyników dochodzi co do podatków konsumcyjnych Schanz, na podstawie swych studyów na polu podatków bawarskich („Zur Frage der Ueberwälzung indirekter Verbrauchssteuern auf Grund des bayerischen Malzaufschlags", w Schmollera „Jahrbuch" VI., str. 563).

[2] Por. tu Karl Hock, „Die öffentlichen Abgaben und Schulden", Stuttgart 1863 str. 92 sq.

cyjnie rozstrzygnąć. Niektóre podatki, szczególnie katastralne i pośrednie, działają podobnie, jak nowe czynniki kosztów produkcyi. Producent więc pragnie je odbić w cenie swych towarów, właściciel w czynszu, kapitalista w procencie. Czy jednakowoż, i o ile zdoła ten cel osiągnąć, to zawisło już od konjunktury targowej i od jego siły ekonomicznej. Nawet w razie osiągnięcia ceny korzystnej nie podobna wyrokować, czy udało mu się przerzucić zapłacony podatek, lub może tylko uzyskać wyższy zysk, czyli nadwyżkę ponad istotne koszta produkcyi. Mianowicie trudno mówić o przerzuceniu podatku wtedy, gdy cena zależy od konjunktury międzynarodowej, nie od interesów i stosunków lokalnych, n. p. cena zboża. Natomiast nieraz jest widoczne przerzucenie podatku, gdy cena, czynsz, procent, zależą od konjunktury lokalnej, i gdy powstanie w pewnej miejscowości monopol faktyczny właścicieli domów (podatek czynszowy), lichwiarzów (pod. rentowy), kupca (monopol propinacyjny) i t. p. Niektóre podatki, mianowicie osobiste majątkowe i dochodowe, nie mogą być poczytywane jako koszta produkcyi, lecz rodzą tylko nową potrzebę w gospodarstwie domowem podatników. W jaki sposób nowa ta potrzeba znajdzie pokrycie, to zależy od indywidualności danego gospodarza, jest kwestyą faktyczną i skomplikowaną, nie można więc załatwić jej ogólną regułą teoretyczną[1].

O przerzucaniu podatków mówić można jeszcze w zupełnie innem, politycznem znaczeniu, jako o dążeniu poszczególnych klas i jednostek do uchylenia się od ciężarów publicznych i obarczenia niemi innych klas i jednostek. W życiu politycznem ścierają się interesy klasowe i prowadzą do zwycięztwa jednej klasy lub drugiej, albo do wzajemnego kompromisu. Wedle wyników tej walki kształtują się prawa i systemy podatkowe. W demokratycznych Atenach potrafił wszechwładny lud zepchnąć wszystkie ciężary publiczne na klasę zamożną, co jednak nie wyszło na korzyść interesów ogólnych

---

[1] Z literatury por. jeszcze Maurus, str. 223 sq.; Eheberg, „Steuer“ w „Handwörterbuch der Staatsw.“ VI. str. 1144—48; Leroy-Beaulieu, I., str. 771—4, i tamże powołaną rozprawę „Teoria della translazione dei tributi“ par M. Pantaleoni, Rome 1882; Cossa, str. 68—70.

ojczyzny[1]. W średnich wiekach przeciwnie klasy zamożne, z tytułu swych przywilejów politycznych, przerzuciły na lud wiejski i miejski ciężary podatkowe. W państwach nowożytnych odbywa się proces reform podatkowych celem sprawiedliwego rozkładu podatków na wszystkie klasy i zawody. Wszelako i dzisiaj system parlamentarnych rządów daje sposobność stronnictwom, które uzyskały przewagę polityczną, do skutecznej ochrony swych interesów w urządzeniach skarbowych. Na tle dyskusyi i walki parlamentarnej w państwie, a także w kraju i gminie, rysują się wyraźnie, czasem zbyt jaskrawo, krzyżujące się dążenia i interesy w dziedzinie podatków[2].

Nakoniec wielu usiłuje wbrew postanowieniom lub duchowi ustaw podatkowych uwolnić się od obowiązku opłacania podatków przez zatajenie swych kapitałów i dochodów, przez obejście ustaw o podatkach spożywczych, przez przemytnictwo; w ogóle przez t. zw. defraudacye podatkowe. Defraudacye podatków są pośrednio przyczyną przerzucania ich na resztę podatników. Państwo bowiem musi ubytek w dochodach zastąpić nowymi podatkami lub podniesieniem wysokości lub stopy podatków istniejących, albo mogłoby obniżyć podatki gdyby przez defraudacye nie ponosiło uszczerbku. Szczególnie wtedy, gdy defraudacye podatkowe obejmą szerokie koła ludności[3] i przejdą niejako w nałóg, jest skarb narażony na znaczne straty i musi je odbić w innej drodze na innych podatnikach. W ten sposób są defraudacye podatkowe rodzajem nielojalnej walki jednostek z państwem i społeczeństwem.

VII. ZASADY PODATKOWE.

Zasady podatkowe, czyli ogólne normy obowiązujące przy wyborze systemu opodatkowania i przy urządzeniu poszczególnych podatków, są wypływem znanych nam ogólnych zasad skarbowych[4]. Podobnie, jak owe zasady, mają one cechę eko-

---

[1] Por. wyżej, str. 35.

[2] O tych rozlicznych usiłowaniach („Belastungs- und Entlastungs-Kämpfe") por. Schäffle, str. 164—73.

[3] N. p. fałszywe fasye podatkowe, fałszywy szacunek katastralny, rozgałęzione przemytnictwo.

[4] Ob. wyżej. str. 15—17.

nomiczno-społeczną, etyczno-prawną, lub wyłącznie skarbową. Począwszy od Vaubana, który sformułował postępowe zasady podatkowe ze stanowiska prawnego (powszechność podatków) i skarbowego (obfitość i elastyczność dochodów skarbowych), określali już dawniejsi autorowie kierujące prawidła przy opodatkowaniu. Najwięcej znane są cztery zasady sformułowane przez Adama Smitha[1] ze stanowiska ekonomicznego i technicznego. W nowszej literaturze zajęto się za przewodem Sismondi'ego i J. St. Milla[2] uzupełnieniem zasad skarbowych ze stanowiska wymogów sprawiedliwości społecznej[3]. A. Wagner rozróżnia dziewięć zasad podatkowych i dzieli je na cztery grupy, mianowicie na zasady skarbowo-polityczne, ekonomiczne, sprawiedliwości i administracyi podatkowej.

Podobnie jak ogólne zasady skarbowe dzielimy także zasady podatkowe na trzy grupy, a mianowicie na:

1. Zasady prawne; należą tu zasady powszechności podatków i sprawiedliwości w opodatkowaniu.

2. Zasady ekonomiczne; należy tu zasada stosowania podatków do rzeczywistej siły ekonomicznej, mianowicie do dochodu społecznego i do dochodówi ndywidualnych, niemniej zasada rozmaitości podatków.

3. Zasady polityki podatkowej i zarządu skarbowego, mianowicie zasada elastyczności dochodu z podatków, jasnego określenia obowiązków podatkowych, oraz wybierania podatków w odpowiedniej porze, w sposób dogodny i tani.

1. ZASADY PRAWNE.

Podatki powinny być zgodne z zasadami obowiązującego prawa i etyki. Wobec panującej zasady równouprawnienia powinny być podatki powszechne i sprawiedliwe.

---

[1] Ob. wyżej, str. 123.

[2] Ob. wyżej, str. 130—1.

[3] Należą tu A. Held, „Die Einkommensteuer“ 1872 str. 98 sq.; Fr. J. Neumann, „Die progressive Einkommensteuer im Staats- und Gemeindehaushalt“ 1874; A. Wagner i inni.

A. POWSZECHNOŚĆ PODATKÓW.

Zasada powszechności podatków, płynąca z nowożytnej idei równouprawnienia, ma znaczenie dwojakie: Najpierw oznacza, że żaden obywatel i żaden stan jako taki, nie powinien być uwolnionym od podatków, że zatem dawniejsze przywileje podatkowe nie mają dzisiaj racyi bytu. Powtóre orzeka dodatnio, że wszyscy obywatele i każda klasa czy zawód społeczny, płacić podatki powinny, że system podatkowy powinien być w ten sposób urządzonym, iżby nikt od obowiązku płacenia podatków nie mógł się uchylić. W pierwszem znaczeniu jest zasada powszechności podatku wyłącznie zasadą prawną i uzyskała sankcyę formalną już w konstytucyach państw europejskich[1], począwszy od konstytucyi francuskiej z r. 1791. W drugiem znaczeniu jest ona zarazem zasadą ekonomiczną, albowiem wymaga racyonalnego urządzenia podatków.

Ustawodawstwo nowożytne dopuszcza niektóre wyjątki od zasady powszechności podatków, częścią osobiste, częścią rzeczowe. Właściwymi wyjątkami, czyli przywilejami podatkowymi, są tylko uwolnienia osobiste pewnych osób lub całych zawodów, uwolnienia rzeczowe bowiem są tylko konsekwencyą ogólnych zasad skarbowych i podatkowych. Przywileje osobiste są o tyle tylko dopuszczalne i usprawiedliwione, o ile pewne osoby zajmują w państwie pod względem prawno-politycznym wyjątkowe, uprzywilejowane stanowisko. Do osób takich należy panujący i posłowie państw obcych, w niektórych państwach też członkowie panującej dynastyi[2]. Wszystkie te osoby ze względu na swą nietykalność i wyższe stanowisko prawno-polityczne mogą być uwolnione od podatków osobistych i osobisto-dochodowych, wybieranych wprost

---

[1] Ob. moje „Pojęcie n. sk.“, str. 102—3.

[2] W Niemczech zachowali na mocy artykułu 14. niemieckich aktów związkowych wiedeńskiego kongresu potomkowie dawniejszych udzielnych panów stanowisko klasy „najbardziej uprzywilejowanej“ w systemie podatkowym (Ob. o tem Antoni w „Finanz-Archiv“, 1888 II., str. 424. Cohn str. 251). Uważając ów przywilej za nabyte prawo materyalne, zniesiono go w Prusiech co do podatków osobistych ustawą z 18 lipca 1892, za wynagrodzeniem 14 interesowanych osób w kwocie 1,645.646 marek.

od osób opodatkowanych. Natomiast nie ma racyonalnego powodu, osoby te uwalniać od podatków rzeczowych. Od podatków rzeczowych nie może być nikt uwolnionym już ze względu na system wolnej konkurencyi, który nie dopuszcza sztucznego obniżania kosztów produkcyi u pewnych jednostek ze szkodą dla ogółu współzawodników.

Oprócz osób powyższych powinno być od podatków osobistych uwolnione samo państwo, niemniej ciała samorządne i to zarówno od podatków własnych, jak państwowych. Wynika to z natury rzeczy i z obopólnego posłannictwa publicznego tych ciał, wzajemnie się uzupełniających. Na równi z temi ciałami zasługują na takiż przywilej podatkowy wszelkie korporacye i fundacye, które wyłącznie służą publicznym celom, humanitarnym, naukowym, sanitarnym. Natomiast od podatków rzeczowych z podanej już przyczyny nikt, nawet państwo, nie powinno być uwolnione[1]. Cudzoziemcy nie mają zasadniczo żadnego prawa do przywilejów podatkowych. Ze względów słuszności mogą być uwolnieni od tych podatków osobistych, które ponoszą już w kraju własnym z tytułu swej prawnej przynależności[2], jeżeli także w ich ojczyźnie cudzoziemcy są w podobny sposób traktowani. Z tego powodu wyjątkowe ulgi dla cudzoziemców powinny być uregulowane w traktatach państwowych. Przykładem takiego traktatu jest wzajemny układ zawarty w r. 1899 między Austryą a Prusami, celem zapobieżenia podwójnemu opodatkowaniu dochodów obywateli obu państw [3].

---

[1] Argument Bilińskiego (str. 338), że przecież „administracya rządowa jest kosztowniejszą od prywatnej, z drugiej strony zaś ustawodawstwo nie może z góry wypowiadać zasady, że podatek należy do kosztów produkcyi", nie jest słusznym, ponieważ obowiązek płacenia podatków nie zależy od wysokości kosztów administracyi ani od spornej kwestyi, czy podatek jest kosztem produkcyi lub nie.

[2] Ustawa austryacka o podatku dochodowym z 25 października 1896 postanawia słusznie, że cudzoziemcy podlegają temu podatkowi od całego swojego dochodu, jeżeli w krajach Austryi stale mieszkają, lub przebywają dłużej niż rok, albo dla zarobku. Jeżeli jednakowoż wykażą, że dochód ich, o ile pochodzi z innego kraju, podlega już tam podatkowi dochodowemu lub innemu analogicznemu, wówczas ta część dochodu jsst wolną od podatku (§ 153)

[3] Mianowicie postanawia traktat z 21 czerwca 1899 Nr. 158 dz. pr. p. z r. 1900, że podatki gruntowe, domowe i zarobkowe mają być płacone

Traktaty takie mają na celu także zapobieżenie defraudacyom podatku. W r. 1907 zawarły w tym celu Francya i Anglia układ wzajemny w sprawie podatku od spadków.

W wielu państwach nowożytnych ostały się z czasów dawniejszych niektóre przywileje osobiste i klasowe, sprzeczne z dzisiejszą zasadą równouprawnienia. Do niedawna korzystali z wolności podatku od płacy urzędnicy państwowi, jednak przywilej ten ustał niemal powszechnie. Natomiast dotychczas mają uprzywilejowane stanowisko podatkowe wojskowi, albowiem w niektórych krajach wolni są od podatku dochodowego z swej płacy służbowej. Przywilej ten jest niejako dalszym ciągiem przywilejów średniowiecznej szlachty, wolnej od podatku z tytułu swej służby wojskowej i kosztów wypraw wojennych. Ale dawniej przywileje podobne miały pewne usprawiedliwienie w idei państwa patrymonialnego i w usługach publicznych, świadczonych przez klasy wyższe. W dzisiejszym ustroju prawno-państwowym nie ma dla nich miejsca. Dzisiaj każdy służy społeczeństwu, jak umie i może, co bardziej zaś, niemal każdy, zdolny do służby wojskowej, poświęca w czasie wojny swe zdrowie i życie dla dobra ojczyzny[1]. Słusznie więc w tym przywileju upatrywać można objaw dzisiejszego militaryzmu i zupełnie uzasadnionem jest dążenie do uchylenia tych szczątków dawnej kastowości i absolutyzmu. Z większych państw europejskich nie istnieją już takie przywileje w Anglii[2] i Włoszech[3], natomiast zachowały się

---

przez obywateli obu państw w tym kraju, gdzie znajdują się owe przedmioty, zakłady i ajencje. Podatek od płac, pobieranych z kasy państwowej, ma być płaconym tylko w tem danem państwie. Inne podatki bezpośrednie (n. p. dochodowy) mają być płacone w państwie, w którem owe osoby mieszkają lub przebywają. Jeżeli zaś mieszkają w obu państwach, to płacić winny podatek bezpośredni w swojej ojczyźnie.

[1] Jako rezerwizta lub członek pospolitego ruszenia.

[2] W Anglii wolnemi są od podatku dochodowego od rent, procentów i dywidend pobieranych z kas publicznych i pod publicznym dozorem zostających (schedula C) królowa, obcy posłowie, państwo, nadto kasy oszczędności, fundacye i korporacye dobroczynne i drobne stowarzyszenia zapomogowe.

[3] We Włoszech wolną jest od podatku dochodowego lista cywilna i apanaże członków królewskiej rodziny, posłowie, a z osób wojskowych tylko żołnierze i podoficerowie co do ich płacy (minimum egzystencyi).

dotychczas na korzyść wojskowych w Niemczech, Austryi i Węgrzech, a nawet we Francyi [1].

Z drugiej strony sprzeciwia się zasada powszechności podatków wszelkim przywilejom klasowym i zawodowym, chociażby one w imię nowoczesnej polityki socyalnej miały być nadawane. Nie jest bowiem zadaniem nowożytnej skarbowości wytwarzać nowe klasy uprzywilejowane na wzór średnich wieków. Zasadniczo więc nie jest uzasadnionem także żądanie uwolnienia klasy roboczej jako takiej od podatków wogóle, czy od pewnych tylko podatków. Zawód robotników bowiem poprzestać może i powinien na reformach skarbowych, jakich idea demokratyczna i sprawiedliwość wymaga, a mianowicie na wolności minimum egzystencyi od pewnych podatków, na progresyi podatkowej i t. d. Ponad te reformy, uzasadnione w interesie ogólnym, nie może żaden zawód rościć sobie pretensyi do nadzwyczajnych przywilejów [2]. Zresztą ze stanowiska całego społeczeństwa nie podobna zgodzić się na podział ludności na klasę pracującą i nie pracującą, w znaczeniu szerzonem przez szkołę socyalistyczną. Rodzaj pracy bowiem nie może kwalifikować przynależności do klasy pracującej lub próżnującej. Z małym

---

[1] O tych przywilejach ob. moje „Pojęcie nauki sk." str. 112 sq. W Austryi wolni są od podatku osobisto-dochodowego na mocy ustawy z 25 października 1896 Nr. 220 dz. pr. p. § 154: cesarz; członkowie domu cesarskiego co do apanaży; zastępcy dyplomatyczni obcych mocarstw, uwierzytelnieni przy dworze cesarskim, nadto konsulowie zawodowi, o ile są obcymi obywatelami, wolni są od podatku osobisto-dochodowego na mocy prawa międzynarodowego i traktatów państwowych; osoby obdarzone pensyami orderu Maryi Teresy, waleczności wojskowej i dodatkami za rany; oficerowie (audytorzy, lekarze wojskowi, wojskowi urzędnicy rachunkowi), duszpasterze i żołnierze siły zbrojnej co do ich czynnych poborów; wszystkie inne osoby wojskowe, tudzież osoby cywilne, przydzielone w czasie mobilizacyi do służby w administracyi wojskowej co do poborów wojskowych należących się im normalnie z etatu wojskowego na czas trwania mobilizacyi. (Por. moją rozprawę, „Ogólny podatek dochodowy w Austryi" w lwowskim „Przeglądzie pr. i adm." 1893, str. 648).

[2] Mylnie utrzymuje Wagner (II., str. 393), jakoby stanowisko „socyalno-polityczne" wymagało ograniczenia zasady powszechności podatków na rzecz niższych klas pracujących. Stanowisko to wymaga raczej przeprowadzenia tej zasady w duchu sprawiedliwości społecznej, bez ujmy dla idei równouprawnienia.

wyjątkiem ludzi niezdolnych do pracy lub pasożytów próżnujących, należy całe dzisiejsze społeczeństwo do „klasy“ pracującej, fizycznie lub umysłowo, samoistnie lub zawiśle, wytwórczo lub niewytwórczo, a także zyskowność pracy ma we wszystkich jej rodzajach najrozmaitsze stopnie.

Z wyższych względów publicznych możnaby się wyjątkowo zgodzić na zrobienie wyłomu w zasadzie powszechności w innym kierunku, wprost przeciwnym, mianowicie przez nałożenie wyższej stopy podatkowej na takich obywateli, którzy wyrządzają szkodę produkcyi i harmonii społecznej wcale nie pracując pomimo jawnej zdolności do pracy, lub co gorsza, zamieszkałych stale dla własnej przyjemności za granicą i spożywających tam bez pracy owoce produkcyi swojskiej. Wyższa stopa podatku, nałożona na podobne jednostki, miałaby głównie cechę administracyjną i etyczną, jako publiczny środek wychowawczy.

Niekiedy wolność od podatków przedstawia się tylko pozornie jako przywilej podatkowy. Do takich pozornych przywilejów zaliczamy wolność spółek i stowarzyszeń od podatków osobistych, która powinna im być przyznaną wówczas, gdy ich członkowie od swych dochodów podatek osobisty opłacają. W razie obciążenia takim podatkiem spółek i stowarzyszeń płacą spólnicy i członkowie stowarzyszenia faktycznie dwa razy podatek od swych dochodów, chyba, że podatek osobisty w pewnym kraju nie jest powszechnym[1]. Również uwolnienia pewnych minimalnych dochodów nie czynią uszczerbku zasadzie powszechności, jeśli przysługują wszystkim podatnikom. Uwolnienia te są wypływem zasady sprawiedliwości podatkowej. Tak samo uzasadnione są ulgi podatkowe dla pewnych rodzajów dochodów, n. p. dla dochodów z pracy w porównaniu z dochodami z kapitałów, ponieważ dochody z pracy nie są tak pewne i trwałe[2]. Z tych samych powodów uwalnia się często od po-

[1] W Austryi podlegają podatkowi osobistemu dochodowemu słusznie tylko osoby fizyczne i spadki nie objęte (§ 153 ust. z 25 paźdz. 1896). Spółki i stowarzyszenia płacą podatek zarobkowy na równi z osobami fizycznemi, o ile nie są obowiązane do publicznego składania rachunków.

[2] W Anglii n. p. w r. 1910 przy podwyższeniu stopy podatku dochodowego na 1 szyl. i 2 p. od funta szterl. utrzymano oprócz ogólnego

datku dochodowego procenty pobierane z wkładek oszczędności i t. zw. „dywidendy“[1] stowarzyszeń zarobkowych i gospodarczych. Podobne uwolnienia powinny się ograniczać tylko do małych i średnich dochodów, a wogóle nie są konieczne w tych krajach, które mają ogólny podatek dochodowy, uwalniający od podatku całe minimum egzystencyi. W takich krajach zbędnem jest także specyalne uwalnianie „żebraków“, „służby domowej“ i innych podobnych osób od podatku[2], ponieważ osoby te objęte są już wolnością minimalnego dochodu: jeżeli zaś pobierają wyjątkowo dochody znaczne, nie ma słusznej przyczyny obdarzać ich przywilejami podatkowymi.

W niektórych krajach rozpowszechniły się pewne r z e c z o w e przywileje podatkowe, niezgodne z zasadami skarbowemi. Do takich przywilejów nieuzasadnionych zaliczamy uwalnianie k u p o n ó w publicznych obligacyj od podatku dochodowego, a nowych lub przebudowanych d o m ó w na czas dłuższy od podatku domowego. W pierwszym wypadku państwo dla uzyskania dogodniejszych warunków i korzystniejszego kursu swej pożyczki, z r z e k a s i ę swego niewątpliwego prawa nakładania podatków na dochody swych wierzycieli i stwarza w ten sposób uprzywilejowany papier giełdowy na daleką i nieznaną przyszłość. Przywilej podobny jest nieracyonalnym, a dla państwa upokarzającym. Można więc zgodzić się nań tylko w wypadkach rzeczywistej konieczności skarbowej. Udzieliwszy go musi państwo zobowiązania dotrzymać nawet w razie przeprowadzenia reformy podatków rzeczowych. Jest to jednak przywilej rzeczowy i nie dotyczy podatków osobistych, n. p. osobistego, majątkowego lub dochodowego.

Uwalniając nowe d o m y od podatku czynszowego i podatków rzeczowych wytwarza państwo niebezpieczną konkurencyę budynkom starym, pozbawionym owego przywileju. Nowe domy przedstawiają wówczas, mimo lichej budowy i innych niewygód,

---

minimum egzystencyi (160 f. st.) wolnego od podatku, niższą stopę podatku 9 pensów dla dochodów z pracy nad 160—2.000 f. st. a 1 szylinga dla dochodów z pracy nad 2.000—3 000 f st

[1] Są to właściwie zwroty na rzecz członków, jeśli stowarzyszenie zawiera interesy tylko z członkami

[2] Taką tautologią odznaczają się niektóre ustawy szwajcarskie i niemieckie. Ob. m o j e „Pojęcie nauki sk.“, str. 122 (tamże literatura).

stosunkowo większą wartość, niż domy dawniejsze, jedynie dzięki długoletniej wolności podatkowej[1]. Wolność taka daje bodźca do szkodliwej spekulacyi placami i gorączki budowlanej, nie przyczynia się zaś, jak uczy doświadczenie, do obniżenia renty domowej. Zamiast nadawać przywileje nowym domom, powinno państwo raczej obniżyć podatek domowy i rozłożyć go na wszystkie domy. Wówczas skarb nie poniósłby straty, podatek zaś byłby sprawiedliwszym i nie wytwarzałby szkodliwej konkurencyi. Inne znaczenie mają uwolnienia przyznawane dla domów robotniczych[2], lub dla celów regulacyi i asanacyi miast[3]. Takie uwolnienia bowiem są wyrazem polityki socyalnej i ochrony ogólnych interesów[4]. Również mogą być pewne budynki, mające przeznaczenie publiczne, stale uwolnione od podatków, n. p. kościoły, budynki publiczne, szpitale, kasarnie wojskowe.

B. SPRAWIEDLIWOŚĆ W OPODATKOWANIU.

Podatki powinny być s p r a w i e d l i w e. Zasada sprawiedliwości jest ogólną zasadą skarbową, powinna więc przenikać i łączyć wszystkie zasady podatkowe. W tem miejscu mówimy o niej w odniesieniu do sprawiedliwego r o z k ł a d u p o d a t k ó w. Podatki powinny być sprawiedliwie rozdzielone pomiędzy podatników, bez ucisku dla klas niezamożnych, ale i bez grabieży mienia bogatych. Wysokość podatków powinna stosować się do s i ł y p o d a t k o w e j, czyli t zw. „m o ż n o ś c i p ł a-

[1] W Austryi domy budowane między rokiem 1874 a 1876 wolne były przez lat 25 od podatku rządowego. Wedle ustawy obecnie obowiązującej z dnia 25 marca 1880 wolne są nowe i przebudowane budowle przez lat 12 od podatku państwowego (nie od dodatków samorządnych), licząc od chwili używania lub dozwolenia używania przez władzę. Nowe domy płacą jednak na mocy ustawy z 9 lutego r. 1882 podatek 5% od czystej intraty.

[2] W Austryi mogą być domy budowane dla robotników wedle ustaw z 9 lutego 1892 Nr. 37 i z 8 lipca 1902 Nr. 144 uwolnione na lat 24 od podatku czynszowego, jeżeli odpowiadają warunkom ustawy tak co do budowy, jak czynszu najmu.

[3] W Austryi specyalne ustawy dla miast większych przyznają zwykle uwolnienie nowych domów na lat 20 w razie demolacyi starych budynków dla celów zdrowotnych.

[4] Jeśliby przywilej miał pozostać, należałoby go przynajmniej przyznawać tylko domom d o b r z e budowanym. W ten sposób zapobiegłoby się zabudowaniu całych ulic nowemi lichemi ruderami.

cenia“ i w tej sile podatników powinna mieć swoją ostateczną granicę. Siła podatkowa jednostek zależy nie tylko od wysokości dochodu, ale i od innych licznych czynników, jak rodziny, miejsca zamieszkania, rodzaju dochodów, zdrowia i t. p. Ztąd wysokość podatków stosować się powinna także do indywidualnych stosunków podatników, które w systemie podatków osobistych mogą być w szerokiej mierze uwzględnione.

W tem znaczeniu słuszną jest zasada „możności płacenia“[1], rozpowszechniona w nowszej literaturze skarbowej. Jest ona pokrewną zasadzie „równości ofiar“, przyjętej przez Milla, w miejsce liberalnej zasady „wymiany usług“. Wszelako możność płacenia jest ostateczną granicą podatku i nie wyklucza w pewnych specyalnych wypadkach silniejszego opodatkowania osób interesowanych, które z pewnego wydatku rządowego korzyść odnieść mają. Szczególnie w czasach ogólnego przeciążenia podatkowego i w skarbowości samorządu dopuszczalną jest taka kombinacya zasady możności płacenia z opodatkowaniem wedle „interesu“[2]. Kombinacya taka uzasadnioną jest w zasadzie sprawiedliwości podatkowej.

Z uwag powyższych wypływa, że podatki nie tylko nie mogą być absolutnie równe, na wzór starożytnego pogłównego, lecz że rodzaje i stopa podatków stosować się muszą do siły podatkowej podatników. Podatki powinny być w ten sposób urządzone, aby nie obciążać zbytnio słabszych podatników. Dlatego podatki konsumcyjne od przedmiotów powszechnego spożycia i użytku powinny być w imię zasady niniejszej, zgodnej z wymogami ekonomicznymi, o ile możności uchylone, a ciężar podatkowy w wyższym stopniu na osoby i klasy zamożniejsze powinien być przesuniętym.

Także stopa podatków nie może być jednakową. Pewne rodzaje podatków, obciążające głównie klasy mniej zamożne, mianowicie powszechną i niezbędną konsumcyę, o ile pozostać muszą, wymagają stopy niższej, niż inne, skierowane przeciw klasom zamożniejszym, n. p. podatki zbytkowe. Podatki oparte na różnych podstawach, jak podatki osobiste a rzeczowe, majątkowe a dochodowe, nie mogą z natury swej podlegać tej sa-

[1] Prinzip der Leistungsfähigkeit.

[2] Por. Neumann, str. 57 sq.; Helferich, str. 136—7.

mej stopie. Również w zakresie tych samych podatków uzasadnioną jest, o ile to jest technicznie możliwem, różna stopa ze względu na rozmaitą wysokość i jakość dochodów. Dochody wyższe, „wolne“, przedstawiają niestosunkowo większą siłę podatkową niż dochody drobne, mogą więc słusznie wyższej podlegać stopie, zwanej postępową, progresyjną. Podobnie osoby i dochody z innych przyczyn ekonomicznie słabsze, n. p. osoby obarczone liczną rodziną, niezdolni do zarobkowania, starcy, nieletni, umysłowo chorzy, dotknięci długoletnią chorobą, niemniej dochody niefundowane[1], płynące z pracy i z natury słabsze i chwiejne, powinny mieć zapewnione z góry odpowiednie ulgi podatkowe, najdogodniej przez obniżenie normalnej stopy podatku. O ulgach tych będzie jeszcze mowa w szczegółowej części nauki o podatkach. W tem miejscu omówimy bliżej dwie kwestye zasadnicze, mianowicie ulg dla minimalnych dochodów, wystarczających zaledwie na niezbędne utrzymanie podatnika i stopy progresyjnej podatków.

a) MINIMUM EGZYSTENCYI.

Przez minimum egzystencyi w znaczeniu skarbowem rozumiemy dochód niezbędnie potrzebny dla utrzymania podatnika wraz z rodziną. W teoryi skarbowej dotychczas nie jest rozstrzygniętą stanowczo kwestya, czy i o ile minimum egzystencyi ma być uwolnione od podatków, a względnie od pewnych podatków, tudzież jak wysokiem ma być owo uprzywilejowane niezbędne utrzymanie.

Powszechnie przypisują Benthamowi podniesienie żądania uwolnienia od podatku minimum egzystencyi. Opinia ta jest mylną, a rozpowszechniła się dzięki Millowi[2], który wyraźnie powołując się na Benthama uważa za słuszne uwolnienie od podatku „części dochodu, niezbędnej do utrzymania życia i zdrowia“, niemniej „produktów, niezbędnie potrzebnych do utrzymania życia“. W rzeczywistości żądanie takie jest dawniej-

[1] Nazwane tak w przeciwstawieniu do dochodów fundowanych, opartych na kapitale. W praktyce zresztą są dochody fundowane silniej opodatkowane za pomocą podatków katastralnych i osobistych majątkowych.

[2] II., str. 369—70.

szem, albowiem ma niewygasłe źródło w naturalnem uczuciu ludzkości i miłości bliźniego. W Atenach była klasa czwarta, najmniej zamożna, zupełnie wolną od szacunkowego podatku majątkowego. W zarysie historyi nauki skarbowej była obszerniejsza wzmianka o Łaskim i Modrzewskim, którzy domagali się uwolnienia w Polsce kmieci od wszelkich projektowanych podatków państwowych. We Francyi uważał Montesquieu uwolnienie od podatku niezbędnego utrzymania fizycznego za słuszne i pożądane[1], za nim zaś rozwinął Forbonnais całkowity system podatków, uwalniających minimum egzystencyi. Wedle niego fizyczne utrzymanie społeczeństwa musi być zapewnione przed potrzebami publicznemi i dlatego nie może być dotknięte ani podatkami osobistymi, ani terytoryalnymi, ani konsumcyjnymi[2]. Ekonomiście temu zawdzięczyć należy, że kwestya ta nie zeszła już z porządku dziennego w literaturze skarbowej[3], u socyalistów zaś stanowi to żądanie jeden z punktów politycznego programu.

Chcąc kwestyę niniejszą sprawiedliwie rozstrzygnąć, musimy przedewszystkiem przypomnieć ogólną zasadę, że zasadniczo państwo istnieje i świadczy usługi dla całego społeczeństwa, ono ochrania życie, zdrowie i mienie wszystkich obywateli, wyręcza ich w zabezpieczeniu i zaspokojeniu wielu potrzeb niezbędnych, w konsekwencyi więc nikt nie może rościć sobie pretensyi do zupełnej wolności od podatków. Jeśliby w społeczeństwie panowała równość majątkowa, wówczas kwestya podobna nie mogłaby wcale powstać, chociażby owa równość polegała na powszechnem ubóstwie. Tak samo w państwie socyalistycznem całe społeczeństwo musiałoby się przyczyniać do utrzymania organów i zakładów państwowych. Powierzchownej opinii, że podatek wogóle nie może być wybrany tam, gdzie podatnik zaledwie fizycznie utrzymać się może[4], godzi się przeciwstawić fakt, że dochód tworzy się pod wpływem potrzeb, które w normalnych stosunkach powinny być pracą i własną zapobiegliwością zabezpie-

---

[1] Ob. „Esprit des lois“ l. XIII., chap. VII.

[2] Por. wyżej, str. 113 i 114.

[3] Podnosi ją Sonnenfels, Condorcet, Sismondi i inni (ob. wyżej, str. 115 i 120). W praktyce uwolnił już Pitt w r. 1798 od podatku dochodowego dochody do wysokości 60 Ł.

[4] „Wo nichts ist, da hat der Kaiser das Recht verloren“.

czone. Skoro zatem podatek rodzi nową potrzebę, przeto może i powinien wywołać odpowiednie zwiększenie pracowitości i wytwórczości podatnika, jeżeli w inny sposób, n. p. przez ograniczenie konsumcyi lub przerzucenie na inne osoby, nie można się od tej nowej niezbędnej potrzeby uchylić.

Z uwag powyższych wynika, że uwolnienie niezbędnego utrzymania od podatków nie jest wymogiem bezwzględnym, lubo płynie z idei demokratycznej dzisiejszego państwa, lecz jest wynikiem danych stosunków ekonomicznych, społecznych i skarbowych, wymogiem etyki i polityki skarbowej[1]. Uwolnienia minimum egzystencyi od pewnych podatków, mianowicie dochodowych, domagać się dzisiaj można słusznie już ze stanowiska zasad prawnych, albowiem klasy niezamożne są w stosunku do swej siły podatkowej w niektórych krajach silniej obciążone podatkami spożywczymi, niż klasy zamożniejsze. Natomiast przy podatkach konsumcyjnych minimum egzystencyi już z powodów technicznych zwykle uwzględnionem być nie może[2]. Można je więc uwzględnić tylko przy wyborze systemu podatków konsumcyjnych w ten sposób, że przedmioty konsumcyi niezbędnej wyłączy się z pod opodatkowania[3].

Oprócz przewagi podatków spożywczych w nowożytnych systemach podatków przemawiają za uwzględnieniem lub przynajmniej pewnemi ulgami dla minimum egzystencyi, względy ekonomiczne, społeczne i skarbowe. Żyjemy bowiem w epoce szybkiego i jednostronnego postępu ekonomicznego, który wywołał i niezawodnie przez dłuższy czas utrzyma wielką nierówność majątkową w społeczeństwie, nierówny rozdział dochodu społecznego, a w konsekwencyi także usiłowania odporne ze strony klas, uważających się za pokrzywdzone. Słuszność zatem wymaga, aby państwo w swej skarbowości nie pogłębiało owej nierówności, nie jątrzyło walk społecznych, lecz raczej je łago-

---

[1] O tyle słuszne są wywody przeciwników tego uwolnienia. Z nowszych ob. Cohn, str. 275; Leroy-Beaulieu, I., str. 172; niesłuszną zaś jest polemika Schanza przeciw Cohnowi w art. „Existenzminimum", w „Handwörterbuch der Staatsw.", III., str. 761.

[2] Jest to jednak możliwe przy podatkach od osobistego używania n. p. od mieszkań.

[3] Tego domagali się też Forbonnais, Bentham, Sismondi, Mill. Socyaliści są w ogóle przeciwnikami podatków konsumcyjnych.

dziło w duchu sprawiedliwości społecznej[1]. Nakoniec interes skarbu samego wymaga ochrony bytu i rozwoju ekonomicznego szerokich warstw społecznych, które są podwaliną utrzymania państwa na daleką i nieznaną przyszłość.

Z powodów zatem etycznych, społecznych i skarbowych oświadczyć się należy za zupełnem uwolnieniem minimum egzystencyi od wszelkich podatków, nawet konsumcyjnych, w krajach bogatych i odznaczających się wielką nierównością majątkową, n. p. w Anglii, natomiast za uwolnieniem minimalnych dochodów od pewnych podatków, mianowicie dochodowych i majątkowych, tudzież za stanowczemi ulgami w dziedzinie podatków spożywczych od przedmiotów konsumcyi niezbędnej w krajach mniej zamożnych, jak Austrya, Włochy, Rosya, w których klasy uboższe muszą dopomódz majętniejszym w dźwiganiu ciężaru podatków. Kwestya niniejsza jest nowym dowodem, że zasady skarbowe nie są bezwzględnemi, lecz muszą się nagiąć do danych stosunków i potrzeb społecznych.

Pozostaje jeszcze kwestya wysokości minimum egzystencyi. Wysokość minimalnych dochodów nie może być z góry oznaczoną dla wszystkich krajów i ludów, ponieważ ceny środków żywności, czynsze mieszkalne i inne wydatki niezbędne, nie wszędzie są jednakowe. Oprócz tego także względy skarbowe nie mogą być pominięte przy ustanawianiu owej granicy dochodów, od której dopiero rozpoczyna się obowiązek płacenia podatków. W zamożnej Anglii uwolnił już Pitt dochody nie przenoszące 60 Ł, rocznie od podatku dochodowego; później owo minimum egzystencyi kilkakrotnie zmieniano, od roku 1894/5 zaś wynosi 160 Ł., czyli 3.200 marek. Na stałym lądzie Europy nie pozwala stan ekonomiczny i skarbowy krajów sięgać do tak wysokiej granicy. Ustawy o podatkach dochodowych w państwach niemieckich uwalniają dochody od 300 do 900 marek od podatku[2],

---

[1] Por. wyżej, str. 17.

[2] Mianowicie 300 marek w Schaumburg-Lippe, Schwarzburg-Sondershausen i Lippe-Detmold, 400 marek w Saksonii, 450 marek w Sachsen-Altenburg, 500 marek w Baden i Hesyi, 600 marek w Sachsen-Meiningen, Anhalt, Lubece i Bremie, 900 marek w Prusiech, Hamburgu i Brunświku. O uwolnieniach kantonów szwajcarskich, w których istnieje kombinacya podatku majątkowego i dochodowego, ob. Schanz, „Existenzminimum“ str. 767—69.

ustawa austryacka o podatku osobisto-dochodowym i rentowym uwalnia dochody nie przenoszące 1200 koron, włoski podatek dochodowy dochody do 400 lirów.

Wszelako nie tylko w rozmaitych państwach różnem jest minimum egzystencyi: także w każdem państwie warunki życia nie w każdej miejscowości ani u wszystkich podatników są jednakowe. Ściśle rzecz biorąc, dochód niezbędny do utrzymania podatnika z rodziną, jest niemal u każdego z osobna rozmaitym. Różnica ta pochodzi z rozmaitych wymogów fizyologicznych i warunków klimatycznych, rozmaitych stosunków rodzinnych i lokalnych, innych w każdej miejscowości i w każdej poszczególnej rodzinie. Ustawa podatkowa jednak nie może ze względów technicznych uzależniać wysokości minimalnych dochodów od indywidualnych stosunków każdego podatnika z osobna. W ustawie muszą być wymienione ogólne, łatwo uchwytne znamiona, które uzasadnić mogą zastosowanie owego minimum do wszystkich podatników. Można tu obrać dwojaką drogę: najpierw można ustanowić jedno stałe minimum egzystencyi, a owym indywidualnym stosunkom przyznać do pewnych granic wpływ na podniesienie minimum, lub na obniżenie stopy podatku; powtóre, co słuszniejsza, można już z góry, przy oznaczeniu wysokości minimum, uwzględnić pewne ogólne okoliczności utrudniające utrzymanie rodzin i wedle nich ustanowić kilka stopni minimalnych dochodów wolnych od podatku. Do takich okoliczności ważnych, zasługujących na uwzględnienie w ustawie, należą mianowicie dwie: liczba r o d z i n y utrzymywanej przez podatnika i z a l u d n i e n i e miejscowości, w której stale mieszka. Pierwsza okoliczność jest najważniejszą. Utrzymanie bowiem podatnika, mającego żonę i dzieci, kosztuje nierównie więcej, niż jednostki, mającej tylko o sobie staranie. Nadto podatnik obarczony rodziną ponosi już z tytułu podatków spożywczych znacznie większy ciężar podatkowy. Ale i zaludnienie danej miejscowości, niemniej inne, notorycznie znane stosunki lokalne, powodujące drożyznę środków żywności i czynszów mieszkalnych, uzasadniają podział minimum egzystencyi na kilka stopni.

Wszystkie te wymogi mogą być w pewnej mierze zastosowane tylko przy podatkach o s o b i s t y c h i przy racyonalnym systemie wymierzania podatków. Przy innych podatkach nastrę-

cza ich natura zbyt wielkie techniczne trudności, wobec których wskazówki teoryi są bezsilne.

Przez minimum egzystencyi w znaczeniu skarbowem nie należy jednak rozumieć wymogów stanu, rozmaitych w różnych klasach ludności. Takiego rozszerzenia owego pojęcia nie dozwala idea równouprawnienia wszystkich klas w społeczeństwie demokratycznem. Wyższe wymogi stanu przedstawiają już jako takie większą siłę podatkową.

b) PROGRESYA PODATKOWA.

Przez progresyę podatkową rozumiemy stopę podatkową, wzrastającą nieproporcyonalnie do dochodów. Progresya jest przeciwieństwem proporcyi, dotyka dochody wyższe niestosunkowo silniej, wedle coraz wyższej stopy, w coraz wyższym stopniu. Progresya podatkowa może być przeprowadzoną w całym systemie podatkowym przez odpowiedni wybór przedmiotów podatków i urządzenie postępowej stopy. Najłatwiej można zastosować stopę progresyjną przy podatkach osobistych dochodowych i majątkowych. Przy podatkach rzeczowych z powodów technicznych można ją zwykle tylko w części i pośrednio uwzględnić; mianowicie silniejsze obciążenie konsumcyi zbytkowej i zbędnej jest rodzajem progresyi w dziedzinie konsumcyjnych podatków. Progresya zaś podatków osobistych może postępować umiarkowanie w nieskończoność aż do najwyższych dochodów, lub też może się zatrzymać na pewnej sumie dochodu, jako ostatecznej granicy progresyi i od niej rozpoczyna się już proporcyonalna stopa. Jeżeli owa najwyższa granica dochodu czy majątku nie jest zbyt daleko wysunięta, wówczas można stopę proporcyonalną uważać za regułę, dochody niższe zaś są w takim razie obciążone wedle stopy niższej, ciągle malejącej i znikającej zupełnie przy minimum egzystencyi. W tym wypadku mówimy o degresyi podatkowej, czyli o stopie obniżającej się ku niższym dochodom. Degresya podatkowa jest faktycznie także progresyą, ale niezupełną, ograniczoną.

W praktyce skarbowej jest progresya od dawna znaną jako środek silniejszego opodatkowania klas zamożniejszych na rzecz skarbu państwowego. Już ateński podatek majątkowy, przypisywany Solonowi, był degresyjnym, zniżał się bowiem od 2% ca-

łego oszacowanego mienia w klasie pierwszej, do $^5/_6$ od 2% mienia w drugiej, zaś $^5/_9$ mienia w klasie trzeciej, majątków zaś klasy czwartej zupełnie nie dotykał[1]. W nowszych czasach zastosowano progresyę, a względnie degresyę powszechnie przy podatkach dochodowych. Podatek dochodowy angielski jest degresyjnym. Już Pitt ustanowił na dochody wyższe nad 200 Ł. stopę proporcyonalną w wysokości 10%, dla dochodów niższych zaś obniżył tę stopę, nakoniec dochody do wysokości 60 Ł. zupełnie uwolnił od podatku. Później ową pierwotną skalę degresyi kilkakrotnie zmieniano. Za przykładem Anglii wprowadziła już w r. 1799 Austrya progresyę w swoim podatku „klasowym", postępującą szybko od $2^1/_4\%$, a kończącą się na stopie 20% przy dochodach wyższych nad 140.000 złr. m. k.[2] Podatek osobisto-dochodowy austryacki z r. 1896 ma stopę postępową, wzrastającą w taryfie ułożonej wedle stopni dochodów od $0{\cdot}6\%$, stopniowo do 5% przy dochodach nad 105.000 złr.[3] Austryacki podatek od wyższych płac ma stopę postępową od $0{\cdot}4\%$ do 6%. Podatek dochodowy w Saksonii z r. 1878, zreformowany w r. 1894, stosuje zarówno degresyę, jak progresyę. Mianowicie normalna stopa wynosi 3%, przy dochodach niżej 8.000 marek zniża się, dochody do 400 marek są zupełnie wolne od podatku; przy dochodach nad 25.000 marek podnosi się stopa i dochodzi do najwyższej granicy 4%. Podatek dochodowy w Prusiech z r. 1891 uwalnia dochód w kwocie 900 marek od podatku i stosuje podobnie jak podatek saski stopę normalną 3%, a następnie najwyższą stopę 4% dla dochodów nad 100.000 marek, ułożonych w klasy jak w Saksonii i Austryi. Dla dochodów niżej 9.500 marek istnieje degresya aż do $0{\cdot}6\%$. W r. 1909 uchwalono progresyjne dodatki do tego podatku, a to dla osób fizycznych od 5% do 25%, dla stowarzyszeń z ograniczoną odpowiedzialnością od $7{\cdot}5\%$—40%, dla spółek

---

[1] Ob. wyżej str. 34.

[2] Ob. L. Tęgoborski. „Ueber Finanzen, den Staatscredit, die Staatsschulden Oesterreichs", Wien 1845, I., str. 209.

[3] Przy dochodach nad 105.000 złr. wynosi podatek od każdych dalszych 5000 złr. 250 złr. czyli 5%. Ogólna stopa najwyższa nie dosięga zupełnie 5% ponieważ dochód poniżej 105.000 złr. podlega podatkowi wedle niższego stopnia taryfy podatku. Projekt podatku dochodowego z r. 1910 podnosi tę stopę do $6{\cdot}5\%$.

akcyjnych, komandytowych i gwarectw 10—50% kwoty podatkowej. Także w innych państwach niemieckich, które mają już podatek dochodowy ogólny, jest stopa przeważnie degresyjną lub postępową, częścią na wzór państw poprzednich klasową, czyli zastosowaną w jednakowej kwocie do pewnych, minimalnych i najwyższych granic dochodów, podzielonych na klasy, częścią zaś wprost procentową, zastosowaną do rzeczywistej wysokości dochodów.

W podatku dochodowym włoskim z r. 1877, któremu podlegają dochody z majątku ruchomego i z pracy, jest stopa normalna (wynosząca 20%) zastosowaną tylko do dochodów fundowanych z kapitałów. Dochody płynące częścią z kapitałów, częścią zaś z pracy (n. p. z przemysłu, handlu, dzierżawy) podlegają podatkowi wedle niższej stopy 15% i tylko w $^6/_8$ częściach, dochody płynące wyłącznie z pracy tylko w $^5/_8$ częściach, płace urzędników publicznych w $^4/_8$ częściach. W państwach, mających system podatków od intrat (katastralnych), może zasada progresyi podatkowej być uwzględnioną przez stosowanie rozmaitej stopy do rozmaitych rodzajów intraty (z gruntów, domów, kapitałów pieniężnych, zarobków, płacy), oprócz tego zaś do wysokości rzeczywistej czystej intraty. Za pomocą postępowej stopy w podatku przemysłowym chronić można pośrednio małe przedsiębiorstwa przemysłowe i handlowe od przewagi wielkich przedsiębiorstw. Taką tendencyę ma podatek przemysłowy rosyjski z r. 1898, nakładający na większe przedsiębiorstwa dodatkowy podatek procentowy o stopie postępowej, niemniej podatek pruski z r. 1900 od wielkich magazynów kupieckich[1].

Stopa postępowa stosowaną jest nie tylko przy podatkach dochodowych, ale także przy podatkach majątkowych, spadkowych, od przyrostu wartości i od obrotu, a nawet konsumcyjnych. Przy podatkach majątkowych już stopa procentowa staje się postępową, jeżeli pewna kwota wartości majątku lub spadku jest uwolnioną od podatku bezwzględnie tytułem minimum egzystencyi[2]. Niekiedy nadto stosowaną jest

[1] O tem bliżej w nauce o podatku zarobkowym.

[2] Tak jest n. p. w wielu kantonach Szwajcaryi. Ob. P. Charton, „La réforme fiscale en France et a l'étranger", Paris 1901 str. 110 sq.; Schanz. „Die Steuern der Schweiz" I., str. 158—9 i 368—76.

wprost stopa postępowa. Podatki spadkowe n. p. w Anglii i we Francyi uwzględniają w stopie podatkowej nie tylko stosunek pokrewieństwa spadkobiercy do spadkodawcy, ale w szerokiej mierze także wysokość spadku. Mianowicie podatek angielski od mas spadkowych (estate duty), zreformowany w r. 1891 i 1904 obciąża czystą wartość spadku, bez względu na to, kto jest dziedzicem, czyli całą masę spadkową, podatkiem postępowym od 1—15%. Podatek francuski z 25 lutego 1901 obejmuje taryfę progresywnądo 20·5%, od r. 1910 zaś aż do 29% czystej wartości spadku. Podatek włoski z 23 stycznia 1902 zawiera progresyę do 22% spadku. Na tych podatkach wzoruje się także austryacki projekt podatku spadkowego. W podatkach od obrotu można stosować stopę degresyjną dla ochrony obiegu drobnego, tak samo w podatkach konsumcyjnych dla ochrony bądź słabszej siły konsumcyjnej (n. p. w podatku od mieszkania), bądź też siły konkurencyjnej drobnego producenta (n. p. w podatku od spirytusu niższa stopa dla gorzelń drobnych, zwłaszcza rolniczych). Podobnie podatki od przyrostu wartości majątku, rozpowszechnione szczególnie w Niemczech, zawierają skalę progresyjną, nieraz bardzo znaczną.

W teoryi spierano się już u schyłku XV. wieku we Florencyi o zasadę progresyi podatkowej[1]. Także Montesquieu zwrócił uwagę na tę zasadę; uważał on podatek osobisty proporcyonalny za niesłuszny, natomiast pochwalał progresyjny podatek ateński, ponieważ nie stosował się do „progresyi majątków, ale do proporcyi potrzeb“[2]. Zwolennikiem progresyi był także Rousseau, zaś Condorcet w znanej rozprawie[3] umiejętnie ją uzasadnił ze stanowiska potrzeb skarbowych i wymogów sprawiedliwości. Fizyokraci i Turgot nie sprzyjali progresyi, jako niezgodnej z ich systemem podatkowym, również zgromadzenie narodowe francuskie okazało się w czasie rewolucyi niechętnem tej idei, pomimo zalecania progresyi przez Rousseau'a. Adam Smith nie oświadczył się w tej kwestyi stanowczo[4], natomiast

---

[1] Ob. wyżej, str. 87.

[2] L. XIII., chap. VII.

[3] Por. wyżej, str. 115.

[4] Tylko mimochodem przy omawianiu podatku od czynszów wyraża się Smith, że „nie jest zbyt nieracyonalnem, jeżeli bogaci łożą na wydatki

następcy jego we Francyi, Say, Garnier, Rossi, Courcelle-Seneuil, są zwolennikami progresyi.

Zwrot nieprzychylny progresyi objawił się w literaturze francuskiej głównie w czasie żywej walki z teoryami komunistów i socyalistów, którzy, już począwszy od Babeufa, domagali się progresyi nieograniczonej celem konfiskaty dochodów i majątków na rzecz państwa. Głównie obawa przed rzekomo komunistycznemi konsekwencyami progresyi skłoniła Thiersa do potępienia jej jako „zamachu na własność", a podobne zapatrywanie wypowiedział Wołowski[1], de Parieu[2], z nowszych zaś są jej przeciwni Leroy-Beaulieu[3], M. Chailley[4], Cauwés, Baudrillart, Block i inni[5]. Jednakowoż także ekonomiści, nie należący do szkoły liberalnej, nie są w tej kwestyi ze sobą zgodni. Już Proudhon nie zachwycał się progresyą i nazywał ją systemem hipokryzyi i sprzeczności[6]. Nawet J. St. Mill jest przeciwnikiem progresyi, która wedle niego jest karą dla ludzi pracowitych i oszczędnych, zakreśla granice majątkom nabytym pracą, zamiast ograniczać raczej majątki bez pracy nabyte. Zamiast progresyi jest on za podatkiem spadkowym, i nie sprzeciwia się zastosowaniu progresyi do tego podatku[7].

Nowsi ekonomiści niemieccy w przeważnej części sprzyjają progresyi. Wawrz. Stein, który dawniej zasadniczo ją odrzucał, godzi się w obu ostatnich wydaniach swej skarbowości na nią, byle nie rozszerzano jej na podatki majątkowe, gdyż majątki większe są stosunkowo mniej wytwórcze i zyskowne niż drobne, wskutek czego podatek progresyjny majątkowy byłby sprzecznym z prawami ekonomicznemi i tamowałby kapitalizacyę[8]. Stanow-

---

państwa nawet nieco ponad stosunek proporcyonalny od dochodu" (l. V., chap. II.).

[1] „L'impôt sur le revenu" Paris 1872, str. 17. Wołowski jednak jest za umiarkowaną degresyą na wzór angielskiej na korzyść małych dochodów.

[2] „Traité des impôts" I., str. 34.

[3] I., str. 140 sq.

[4] „L'impôt sur le revenu", Paris 1884, str. 408.

[5] Por. Block, „Le progrés de la science economique", Paris 1890, II., str. 432—47,

[6] Système des contradictions économiques", I., str. 303 sq.

[7] II, str. 371—2.

[8] II., I. str. 431—4.

czymi zwolennikami progresyi są Fr. Neumann, Gensel, Nasse, Schäffle, Wagner, Cohn, Sax, niemniej Biliński[1].

Spór ten teoretyczny nie trudno rozstrzygnąć na rzecz progresyi ze stanowiska zasad podatkowych. Oto potrzeby skarbowe są dzisiaj bardzo znaczne i wedle możności powinny być z dochodów skarbowych stale zaspokojone. Jeżeli więc stopa proporcyonalna w systemie podatkowym okazuje się w tym celu niedostateczną, to sprawiedliwość wymaga, aby raczej dochody wyższe, szczególnie wolne, przedstawiające nierównie większą siłę ekonomiczną i podatkową, wyższą stopą były dotknięte, niżby miano na niezbędne utrzymanie spychać nowe ciężary. Wszystkie zatem zasady podatkowe uzasadniają potrzebę progresyi. Skoro się dopuści tylko wolność minimum egzystencyi od podatku, to już zasadniczo nie wyklucza się progresyi: albowiem dochody wyższe ponad minimum egzystencyi są faktycznie tem silniej obciążone, im bardziej oddalają się od owego minimum[2]. Podatek progresyjny można rozłożyć na kilka podatków o stopie proporcyonalnej: jeden z nich obciąża cały dochód ponad minimum egzystencyi, drugi tylko dochód wyższy, trzeci dochód wolny, jeszcze wyższy i t. d. Ale i podatek progresyjny nie powinien być tak wysokim, iżby uwłaczał zasadom podatkowym. Progresya musi mieć pewne granice, w obrębie których się obraca, nie może uchylać własności i kapitalizacyi, a nawet nie powinna zbyt wygórowaną stopą stwarzać pokusy do defraudacyi.

Z uwag powyższych wynika, że progresya podatkowa a n i n i e j e s t z a s a d n i c z o k o n i e c z n ą, a n i t e ż n i e m o ż e b y ć p o t ę p i o n ą. Zastosowanie jej zależy od danego systemu podatkowego, od potrzeb skarbowych, stanu zamożności w kraju i ciężarów ogółu ludności. Przy podatkach dochodowych, spadkowych i od przyrostu wartości majątku musimy ją dzisiaj uznać bezwzględnie za uzasadnioną, wobec przewagi podatków konsumcyjnych, ponoszonych przez całe społeczeństwo. Zresztą, jak wszelkie kwestye skarbowe tak i zastosowanie proporcyi i progresyi, nagiąć się musi do rzeczywistego życia eko-

---

[1] Do przeciwników progresyi należą: Hock, Hermann, Rau, Umpfenbach, Schmoller, Roesler, Roscher.

[2] Wykazał to już C o n d o r c e t (por. wyżej, str. 115).

nomicznego i panującego systemu skarbowego. O ścisłości matematycznej i o urzeczywistnieniu sprawiedliwości idealnej nie może tu być mowy tak samo, jak w całej skarbowości. Klasy majętniejsze, niechętne zazwyczaj progresyi, powinny tu pamiętać, że w państwach demokratycznych niezbędnym warunkiem ostania się hierarchii społecznej i życia państwowego, a z niemi postępu cywilizacyjnego, jest zachowanie i objawienie z ich strony arystokratycznego sposobu myślenia[1]. Lepiej więc dla nich i dla cywilizacyi, jeśli podejmą się dzisiaj dobrowolnie nowych ofiar dla państwa, niżby miały po niewczasie przyjąć je przymusowo z woli mas bezwzględnych.

Uzasadnienie progresyi podatkowej jest tak jasne i naturalne, że wszelkie sztuczne wysiłki teoretyczne celem jej poparcia są zbędne, a nawet szkodliwe[2]. Obawy komunizmu z przyjęcia zasady progresyi również żywić nie można, ponieważ nie stworzy komunizmu żadna teorya dopóty, dopóki czynniki prawodawcze nie podzielają komunistycznych zasad. W przeciwnym zaś razie bezsilną byłaby wszelka teorya wobec woli najwyższej władzy.

Warunkiem racyonalnego urządzenia podatku progresyjnego jest progresya umiarkowana, łagodna, ale postępująca niemal w nieskończoność, aż do najwyższych w kraju dochodów. Najwyższa stopa podatku progresyjnego powinna uwzględnić wszelkie zasady skarbowe. W granicach ustanowionej stopy najwyższej i najniższej utworzyć można łatwo ciągle postępujący łańcuch progresyi, z uwzględnieniem potrzeb skarbowych i prawdopodobnego dochodu z takiego układu podatku. Sposób ułożenia owej progresyi jest rzeczą polityki i techniki podatkowej. Przy podatkach procentowych stopa jest s t a ł ą, l u b r u c h o m ą, zależną od corocznej ustawy budżetowej. Niekiedy nie stosuje się stopy procentowej do całego dochodu, lecz do innych sum kapitału podatkowego, oznaczonych w ustawie i ułożonych degresyjnie. W takim razie stopa podatkowa jest wprawdzie nomi-

---

[1] C o h n, str. 269.

[2] N. p. S a x, („Die Progressivsteuer“ w „Zeitschr. für Volksw.“ Wien 1892 I.) tworzy dla uzasadnienia progresyi nową „ekonomiczną teoryę podatkową“, którą ściśle łączy z nową teoryą wartości i z własnymi pomysłami o pobudkach egoistycznych i altruistycznych. Czyż z upadkiem owych teoryj upadnie także progresya?

nalnie procentową, ale faktycznie klasową i degresyjną. Podatki dochodowe o stopie klasowej dzielą dochody w pewne klasy, i wyznaczają dla każdej klasy jedną, oznaczoną kwotę podatku. Przy takim układzie taryfy podatkowej są wprawdzie dochody niższe w każdej klasie stosunkowo silniej obciążone niż wyższe, ale idealnej doskonałości w technicznem urządzeniu podatków wogóle urzeczywistnić nie podobna.

Niektórzy projektują urządzenie progresyi jednostajnie wzrastającej w danych granicach dla wszelkich dochodów za pomocą sztucznych formuł matematycznych. Zastosowania takich formuł, mimo ich ścisłości i pozornej sprawiedliwości, nie możemy doradzać, ponieważ jedną z ważnych cech podatku jest jego jasność, zrozumiałość dla każdego podatnika, który bez fachowej wiedzy matematycznej powinien wiedzieć, co ma państwu płacić i czy wymiar podatku jest w ustawie uzasadniony. Formuły takie mają wartość tylko teoretyczną, jako dowód, że zasada progresyi jest wykonalną bez naruszenia prawa własności i idei sprawiedliwości.

2. ZASADY EKONOMICZNE.

Zadaniem zasad ekonomiczno społecznych jest wskazanie ekonomicznych źródeł podatków i wybór systemu podatkowego.

A) Źródłem podatków jest dochód społeczny. Produkcya społeczna i jej wyniki dostarczają utrzymania całemu społeczeństwu, one też są trwałem źródłem zaspokojenia potrzeb skarbowych. Chwilowo wprawdzie może państwo świadomie lub nieświadomie naruszyć kapitał społeczny, ale takie nadwerężenie zasobów społecznych nie byłoby na czas dłuższy możliwe. Nie cały jednak dochód społeczny może być użyty na potrzeby skarbowe, tylko ta jego część, jaka wedle zasad polityki skarbowej i sprawiedliwości społecznej może być odjętą społeczeństwu dla celów zbiorowych.

Dochód społeczny jest źródłem, ale nie może posłużyć jako podstawa i przedmiot podatku, ponieważ jest ilością nieuchwytną i nieokreśloną. Dochodu społecznego jako takiego nie tylko nie można opodatkować, ale nawet nie można go zmierzyć, ani ująć w chwili rozdziału między jednostki gospodarcze, zwłaszcza, że jest z natury swej surowym, obciążonym kosztami,

wyłożonymi w czasie produkcyi. Koszta produkcyi są w części rzeczywistem zużyciem społecznem, w części zaś przedstawiają ze stanowiska społecznego przyrost dochodów, które wpływają w formie zysków przedsiębiorczych, procentów, czynszów i płacy do poszczególnych gospodarstw. Dlatego podatki oprzeć się muszą na gospodarstwach indywidualnych i dochodach indywidualnych, które sączą się nieustannie z ogólnej produkcyi społecznej i zasilają poszczególne gospodarstwa zarobkowe i domowe. Mogą więc być dotknięte podatkiem bądź w chwili wydzielania się z dochodu społecznego na rzecz poszczególnych gospodarstw, jako intraty czyste z rozmaitych źródeł produkcyi, bądź jako ogólne czyste dochody, bądź w chwili krążenia w obrocie społecznym lub rozpływania się w wydatkach gospodarstwa domowego. W każdym razie tylko część ogólnych dochodów indywidualnych może być przez podatek pochłoniętą. Potrzeby skarbowe są bowiem w zasadzie uzupełnieniem niezbędnych potrzeb indywidualnych, ale nie wykluczają wcale innych potrzeb niezbędnych w poszczególnych gospodarstwach. Jak w każdem gospodarstwie domowem panować musi harmonia i równowaga w zaspokajaniu potrzeb własnymi środkami, tak i w rozdziale dochodów pomiędzy potrzeby skarbowe, a potrzeby domowe i zarobkowe w własnym zakresie zaspokajane, równowaga ta zachowaną być winna. Stosunek owej części dochodu, jaką podatkiem obciążyć można, do dochodu ogólnego, czyli ogólna stopa podatkowa, zależy z jednej strony od wysokości potrzeb skarbowych i zakresu zadań państwa wobec społeczeństwa, z drugiej strony zaś od wysokości dochodów indywidualnych. Im większe są potrzeby skarbowe, im szerszą i skuteczniejszą jest działalność państwa dla ogółu, tem większą cząstkę dochodów indywidualnych oddać można dla skarbu. Tak samo, im wyższe są dochody, szczególnie t. zw. dochody wolne, w tem silniejszym stopniu przyczyniać się mogą do utrzymania państwa. Zasady podatkowe ekonomiczne stykają się tu z zasadą sprawiedliwości, o której była mowa poprzednio.

B) Przedmioty i rodzaje podatków muszą być rozmaite. Podstawą wymiaru podatków są przedewszystkiem dochody indywidualne, albowiem przedstawiają one trwale siłę ekonomiczną i podatkową jednostek. Ztąd też od dawna marzono w literaturze skarbowej o zastąpieniu wszystkich

podatków jedynym podatkiem dochodowym, zwłaszcza, że w ten sposób także zarząd skarbowy mógłby być uproszczonym. Z historyi skarbowości znany nam jest projekt fizyokratów[1], a pomysły podobne ostały się dotychczas, szczególnie w literaturze i programach polityczno-socyalnych, z tą zmianą, że nie ograniczają podatku na dochód, a względnie rentę gruntową z ziemi, lecz pragną go rozszerzyć na wszelkie dochody. Przekonano się atoli w praktyce, że jedyny podatek dochodowy nie mógłby wystarczyć na wszystkie potrzeby skarbu, a wymogi praktyki poparła teorya[2] ze stanowiska ekonomicznego. Za rozmaitością podatków przemawiają mianowicie następujące względy:

a) Dochód wielu osób nie jest ściśle określony, wpływa bowiem w ciągłej łączności z gospodarstwem zarobkowem i wydatkami domowymi w formie rozmaitych wpływów do gospodarstwa i równocześnie zeń wypływa drobnemi cząstkami, na cele zarobkowe i domowe. Dochód taki nie może być dokładnie zbadany i skontrolowany i już z tego powodu uchylić się może z pod opodatkowania. Oprócz tego osoby, pobierające dochód w drobnych nieoznaczonych cząstkach, nie mają często możności zapłacenia naraz większej kwoty podatku, lecz uiszczą go chętniej i łatwiej pośrednio, w nieznacznych kwotach, przy sposobności swych wydatków domowych. Dla dochodów stałych i większych odpowiednie są podatki dochodowe i inne bezpośrednie, dla dochodów nieznacznych i nieokreślonych podatki pośrednie[3].

b) Dzisiejsze potrzeby skarbowe są tak wielkie, że jedyny podatek dochodowy musiałby zabierać jednostkom bardzo znaczną część ich dochodów. Gotowość do płacenia tak wysokiego podatku jest wprawdzie u osób z patryotycznem poświęceniem możliwą, ale dla ogółu ludności, zwłaszcza mniej zamożnej, byłby podobny obowiązek nieznośnym. Przez rozłożenie ciężaru podatkowego na rozmaite rodzaje podatków ułatwia się społe-

---

[1] Por. wyżej, str. 111.

[2] Przeciw fizyokratom wystąpił już Forbonnais, Condorcet, Justi i Adam Smith (por. wyżej, str. 113 sq.). Ancillon przytacza między zasadami skarbowemi wprost zasadę rozmaitości podatków („Über den Geist der Staatsverfassungen", Berlin 1825, str. 276).

[3] Por. tu moje „Pojęcie nauki sk.", str. 128 sq.

czeństwu dopełnienie powinności podatkowej i łagodzi się niezadowolenie i ferment społeczny wśród opodatkowanych.

c) Nakoniec wymogi etyczno-prawne nie mogą być w systemie jedynego podatku dochodowego w całej pełni urzeczywistnione. Dotyczy to mianowicie zasady powszechności i sprawiedliwości opodatkowania.

Mimo swej rozmaitości powinny uwzględniać podatki siłę podatkową podatników i niewyczerpywać zbytecznie swych źródeł. Z tego powodu cały system podatkowy a w szczególności także system podatków państwowych i samorządnych powinien pozostawać w obopólnej harmonii.

C) Podatki powinny wpływać od właściwych podatników, t. j. od osób powołanych do tego wedle intencyi ustawy podatkowej. Zasada ta jest konsekwencyą zasad poprzednich, wynika z potrzeby oszczędzania siły podatkowej ludności. Z nauki o przerzucaniu podatków wiadomo[1], że intencya prawodawcy jest często bezsilną wobec potęgi praw ekonomiczno-społecznych i konjunktury. Ale właśnie częste przerzucanie podatków jest dla prawodawcy wskazówką, że system podatkowy nie powinien być dowolnym, lecz racyonalnym, celem skutecznego oparcia się owym wpływom, krzyżującym wolę i zamiary ustawy. Najmniej sposobnymi do przerzucania są podatki osobiste, dochodowe i majątkowe, toż one powinny się stać podstawą postępowego systemu podatkowego.

3. ZASADY POLITYKI PODATKOWEJ I ZARZĄDU SKARBOWEGO.

W zasadach podatkowych nie mogą być pominięte zasady polityki skarbowej, ponieważ cały system podatkowy istnieje ze względu na potrzeby skarbowe i do wysokości tudzież rodzaju tych potrzeb nagiąć się musi. Zaliczamy tu następujące zasady:

A) Podatki powinny dawać dochód znaczny i elastyczny. Podatki są najważniejszem źródłem dochodów skarbowych i dadzą się łatwiej zastosować do wyso-

---

[1] Por. wyżej, str. 328.

kości i wzrostu wydatków, niż przychody z innych źródeł, szczególnie zarobkowych, które zależą od ogólnej konjunktury i interesów publicznych, nie mogą więc stosować się do każdoczesnego stanu potrzeb i wydatków. Zasada niniejsza wymaga od systemu podatkowego nachylenia się do potrzeb skarbowych w dwojakim kierunku: pod względem wysokości, oraz zmienności i ciągłego wzrostu potrzeb. Podatki powinny być w ten sposób urządzone, aby postępowały za wzrostem wydatków bez gwałtownych wstrząśnień w systemie skarbowym i bez ujmy dla rozwoju gospodarstwa społecznego.

Najpierw więc dochód z podatków musi być znacznym, skoro przychody zarobkowe, administracyjne i z przywilejów skarbowych, razem wzięte, zaledwie cząstkę wydatków ogólnych zaspokoić mogą. Zadania państwa są nieskończone, a źródła podatków ograniczone: Ztąd też zasadę tę tylko w ten sposób rozumieć można, że nie może ona uwłaczać innym zasadom skarbowym i podatkowym, jedynie więc w granicach możności ekonomicznej i sprawiedliwości podatkowej może być urzeczywistnioną. Tylko wyjątkowo, w chwilach gwałtownej i żywotnej potrzeby państwowej, może być uczyniony w innych zasadach podatkowych wyłom, w ogólnym interesie publicznym.

Powtóre dochód z podatków powinien być ruchomym, elastycznym, stosownie do zmiennoćci i wzrostu wydatków skarbowych. Niektóre podatki zapewniać mogą skarbowi ciągły wzrost dochodów już z ogólnym rozwojem ekonomicznym, wzrostem dochodu społecznego i ludności. Do podatków takich należą z jednej strony podatki dochodowe i spadkowe[1], z drugiej konsumcyjne, szczególnie od przedmiotów konsumcyi powszechnej. System podatkowy powinien się więc opierać przedewszystkiem na podatkach elastycznych. Oprócz tego powinny być podatki ruchomymi w znaczeniu technicznem, t. j. powinny mieć stopę zmienną celem ewentualnego podniesienia dochodu przez pod-

---

[1] Za przykład może tu posłużyć podatek dochodowy angielski. W roku 1842 dawał w W. Brytanii jeden pens podatku od funta st. 770.000 Ł., w r. 1886 już 1,980.000 Ł., w r. 1893 2,261.000 Ł. w r. 1910 zaś 2,714.000 Ł. przychodu dla skarbu. Dochód opodatkowany w Anglii w r. 1849 wynosił 259 mil. f. st., w r. 1909 zaś 671 mil. f. st. Spadki w Anglii w r. 1868 wynosiły 123 mil. f. st., w r. 1909 zaś 275 mil. Ł. (Charles Picot, 1910).

wyższenie stopy podatku, bez naruszenia interesów produkcyi i konsumcyi społecznej[1]. Z tego powodu podatki niestałe zasługują zasadniczo na pierwszeństwo przed stałymi, procentowe przed klasowymi, dochodowe przed innymi bezpośrednimi, zwłaszcza przed t. zw. katastralnymi, opartymi na stałym szacunku majątku i intrat na dłuższy okres czasu.

B) System podatkowy powinien być urządzony gospodarnie, celem zapewnienia skarbowi możliwie największych dochodów za pomocą jak najmniejszych kosztów skarbowych i ofiar społeczeństwa. Podatki powinny dostarczać skarbowi dochodów znacznych w sposób dogodny i tani, inaczej bowiem są one większym ciężarem dla ogółu, niż korzyścią dla skarbu. Koszta nakładania, rozpisywania i wybierania podatków muszą być również z podatków pokryte, inne zaś ofiary społeczeństwa, wymagane przy tej sposobności, n. p. podróże i strata czasu dla uiszczenia podatków, są nieraz uciążliwsze, niż sam podatek. Z zasady tej wypływa, że:

a) Podatki powinny być w sposób jasny i zrozumiały oznaczone. Wszelkie obowiązki publiczne w państwach nowożytnych powinny być ogółowi znane i z poczucia obywatelskiego wypełniane. Niejasność rodzi niechęć i wątpliwości u podatników, a sposobność do nadużyć u organów skarbowych. Ztąd system podatkowy powinien być wedle możności prostym i konsekwentnym, wyrazy i osnowa ustawy również jasne i proste, dwuznaczności starannie unikane, stopa podatkowa, czas, miejsce, terminy płatności, waluta w jakiej należą się podatki, dokładnie i przystępnie określone. Rząd powinien się nadto starać, aby nowe podatki szybko doszły do wiadomości powszechnej, a ku temu posłużyć mogą wydawnictwa popularne, kalendarze, dzienniki, nawet niedzielna nauka uzupełniająca. Słusznie bowiem zauważył już Smith, że niepewność podatków szkodliwiej działa, niż nierówny ich rozkład.

---

[1] Także pod tym względem może służyć za wzór podatek dochodowy angielski. Przez podniesienie zwykłej stopy o 1 funta st. o jednego pensa zapewnić można skarbowi przyrost dochodu o 2·7 mil Ł., czyli o 54 milionów marek.

b) Podatki powinny być wybierane w sposób i w terminach najdogodniejszych dla podatników. Takie urządzenie i zastosowanie podatków jest zarówno w interesie skarbu, jak całego społeczeństwa. Ztąd podatki pobierane od właścicieli ziemi i dzierżawców powinny uwzględnić te pory roku, w których oni zbiory swe najdogodniej pozbyć mogą, podatki spożywcze, wybierane od producentów, powinny być wedle możności odroczone aż do zwykłej pory sprzedaży towarów, podatki dochodowe od przedsiębiorstw do chwili sporządzenia bilansów, i t. p. Wedle okoliczności powinien być podatek rozłożony na raty, n. p. kwartalne u ziemian, miesięczne u pracowników, mających takież dochody. Kontrola podatkowa powinna być sprężystą, ale dla podatników jak najmniej uciążliwą. Powinny być zarazem zachowane wszelkie względy dla zwyczajów i obyczajów, dla tradycyi, przekonań etycznych i religijnych, nawet przesądów[1].

c) Nie tylko urządzenie podatków powinno być gospodarne, ale i wymierzanie oraz zarząd powinny być możliwie najtańsze.

d) Nakoniec techniczne urządzenie i zastosowanie podatków powinno usuwać sposobność do defraudacyi ze strony podatników, zaś sprzeniewierzeń i nadużyć ze strony organów skarbowych. Z tego powodu tak podatnicy, jak organa skarbowe powinny być otoczone odpowiednią kontrolą. Wymaga tego interes skarbu i etyka społeczna.

Urzeczywistnienie powyższych wymogów zależy nie tylko od rodzajów i sposobu urządzenia podatków, ale też w znacznej części od jakości organów wykonawczych, urzędników skarbowych. Podniesienie umysłowe i etyczne stanu urzędniczego, przejęcie się tego zawodu duchem obywatelskim i postępowym, jest jednym z koniecznych warunków stanowczej reformy w dziedzinie podatków[2].

---

[1] N. p wielu uczciwych ludzi woli ponieść niesłusznie szkodę niż przysięgać w sprawie własnej.

[2] Swoją drogą zależy to od samego społeczeństwa. Im zdrowsze i dzielniejsze jest społeczeństwo, tem lepszymi są urzędnicy, dzięki wpływom wychowania i otoczenia

VIII. ORGANIZACYA PODATKÓW.

Organa i czynności podatkowe są dwojakiego rodzaju: ustawodawcze i administracyjne. Do władzy państwowej ustawodawczej, stanowiącej o prawach i obowiązkach obywateli, należy nałożenie podatków, tudzież unormowanie postępowania w sprawach podatkowych, prawa karnego, egzekucyjnego, organów administracyjnych, środków prawnych przeciw ich zarządzeniom i sądownictwa podatkowego. W ograniczonym zakresie przysługa prawo nakładania podatków także ciałom samorządnym. Do zakresu czynności administracyjnych należy wykonanie postanowień ustawy podatkowej, mianowicie wymiar i wybranie podatku.

1. NAŁOŻENIE PODATKU

Nałożenie podatku obejmuje określenie osób, obowiązanych do uiszczenia podatku, podstawy, jednostki i stopy podatku. Osoby obowiązane do uiszczenia podatków (płatnicy podatków)[1] nie zawsze są właściwymi podatnikami, powołanymi do ponoszenia podatku z własnego majątku i dochodów. Niekiedy ustawa powołuje do płacenia z góry już inne osoby, n. p. producentów do płacenia podatków konsumcyjnych, niekiedy wymienia więcej osób odpowiedzialnych za uiszczenie podatku, n. p. przy podatkach od obrotu obie strony kontraktujące i pozostawia ich umowie, kto z nich podatek poniesie w całości lub w części, niekiedy powołuje obok podatnika posiłkowo inne osoby, n. p. przy taksie wojskowej rodziców podatnika. Podstawą czyli przedmiotem podatku jest przy podatkach osobistych sam podatnik, jego osobisty majątek lub dochód, przy podatkach innych kapitał, intrata przeciętna, akty prawne, towary, bez względu na osobę właściciela. Jednostką podatku jest miara, służąca za podstawę obliczenia podatku, a zatem przy podatkach ściśle osobistych osoba lub rodzina, przy majątkowych, dochodowych, od intrat, jednostka pieniężna wartości majątku lub wysokości do-

[1] Steuerzahler.

chodu czy intraty, przy spożywczych objętość lub waga przedmiotu, jednostkowa cena towaru i t. d. Stopa podatku wyraża udział państwa w stosunku do jednostki podatku. Udział ten jest oznaczony rozmaicie, wedle rozmaitych rodzajów podatków. Jeżeli jednostka podatku oznaczoną jest w pewnej sumie pieniężnej, wówczas może być stopa procentową, jeżeli jednostka oznaczoną jest w pewnych granicach, zwanych klasami lub skalami, wówczas jest stopa dla owych granic stałą. Dalej może być stopa proporcyonalną, jeśli wzrasta w tym samym stosunku, jak ilość jednostek podatkowych w pewnym majątku lub dochodzie, lub postępową, progresyjną, jeśli dla większej ilości jednostek podatkowych jest coraz wyższą. Niekiedy ustawa podatkowa oznacza wprost t. zw. kontyngient, czyli sumę pieniężną, jakiej podatek dostarczyć winien skarbowi. Wówczas stopa podatku wynika z porównania żądanej kwoty z ogólną wartością przedmiotów, a względnie z sumą dochodów lub intrat opodatkowanych. Podatki takie nazywają się repartycyjnymi, ponieważ całą sumę podatku rozdziela się najpierw na większe okręgi, n. p. kraje i prowincye, te rozdzielają swe sumy na okręgi mniejsze, n. p. na powiaty, nakoniec powiaty na gminy, które dopiero zajmują się rozdziałem podatku na poszczególnych podatników.

Od nakładania podatków odróżnić należy budżetowe prawo peryodycznego, zwykle corocznego, przyzwalania na pobieranie podatków i innych dochodów, służące parlamentom w państwach konstytucyjnych. Pomimo, że pewne podatki są prawnie nałożone, powinien parlament corocznie przyzwolić rządowi pobieranie podatków przy sposobności uchwalania budżetu. Odmowna uchwała parlamentu nie znosi obowiązującej ustawy podatkowej, lecz jest wyrazem nieufności większości parlamentu do całego rządu lub poszczególnych ministrów. Podatek prawnie nałożony obowiązuje podatników dopóty, dopóki prawnie nie zostanie zmienionym lub uchylonym.

2. WYMIAR PODATKU.

Wymiar podatku obejmuje wyznaczenie kwot podatku przypadających na poszczególnych podatników i zawiadomienie ich o wysokości, sposobie, czasie i miejscu

uiszczenia podatku. Wymiar podatku powinien być ścisłem zastosowaniem przepisów ustawy. Wymiaru dokonują, wedle rozmaitych systemów i rodzajów podatków, bądź sami podatnicy, a raczej t. zw. płatnicy podatku, bądź rządowe organa podatkowe i to albo same, albo przy pomocy podatników i czynników miejscowych, bądź władze samorządne, bądź dzierżawcy podatków.

A) Sami podatnicy (w znaczeniu formalnem) wymierzają sobie podatek w myśl przepisów ustawy, jeśli natura i forma podatku na to pozwalają, a kontrola rządu nad odpowiednim wymiarem i uiszczeniem podatku jest ułatwioną. Mianowicie podatki od aktów prawnych i od obrotu, opłacane w formie stempla, mają być niekiedy już z góry przez samego podatnika wymierzone i uiszczone. Tu należą także inne podatki w formie stempla lub opasek ostemplowanych, n. p. od tytoniu i zapałek w Rosyi i t. p. Niektóre podatki konsumcyjne wymierza i uiszcza z góry producent. Sami podatnicy wymierzają sobie podatek także wówczas, gdy z powodu trudności technicznych i znacznych kosztów skarbowych skarb zawiera z podatnikami całej miejscowości ugodę[1], na mocy której oni zobowiązują się solidarnie dostarczyć skarbowi umówionej sumy ryczałtowej, sami zaś rozdzielają tę sumę pomiędzy siebie.

B) Zazwyczaj wymiaru podatku dokonują rządowe organa podatkowe. Ze względu na to jednak, że urzędnicy rządowi nie mogą dokładnie znać wszystkich stosunków miejscowych, że zbyteczna liczba urzędników skarbowych byłaby zanadto kosztowną, niemniej dla ochrony praw i interesów podatników, powołuje ustawa do pomocy i współdziałania zwykle samych podatników i czynniki lokalne.

Podatnicy dopomagają władzom do wymiaru podatku za pomocą własnych doniesień i zeznań, do jakich są obowiązani już z mocy ustawy lub też na żądanie władz. Zeznania takie mogą obejmować wszystkie wiadomości potrzebne władzy dla dokonania wymiaru podatku, lub tylko pewne okoliczności, które obok innych, zkąd inąd znanych lub sprawdzonych, posłużyć mają za podstawę wymiaru. Zeznania samych podatników nazywają się fasyami, deklaracyami, oznajmie-

[1] Abfindung, Abonnement. Por. Biliński, str. 314—5.

niami, zgłoszeniami. Współudział podatników jest przy niektórych podatkach już ze względu na ich naturę i technikę niezbędnym, przy innych pożądanym w obopólnym interesie. Podatki osobiste majątkowe i dochodowe wymagają z natury rzeczy takiego współudziału, podobnie podatki od aktów prawnych i obrotu, o ile ich sami podatnicy nie wymierzają, niemniej cła i podatki spożywcze. Dla takich podatków więc musi być orzeczony z góry przymusowy obowiązek fasyi pod rygorem grzywien lub kar z tytułu „defraudacyi“ należącego się podatku. Nie można atoli zobowiązywać pod takimi rygorami do składania fasyi takich osób, które jej zeznać nie mogą lub nie umieją, albo na takie okoliczności, które podatnikowi mogą być nieznane. W tych wszystkich wypadkach muszą być władzy pomocne inne czynniki miejscowe, niezbędne często także dla sprawdzenia dobrowolnej fasyi. Dla zapobieżenia fasyom fałszywym używa się niekiedy w wątpliwych wypadkach środków umocnienia fasyi przez słowo honoru, a nawet przysięgą podatnika. Środki takie, znane już w rzeczypospolitej rzymskiej, mają tę ujemną stronę, że dla ludzi uczciwych są niepotrzebną i dotkliwą ofiarą, nieuczciwych zaś odstraszyć mogą od nieprawdziwych zeznań tylko grozą kar kryminalnych. Z tego samego powodu nastręcza wątpliwości także inny środek w tym celu używany i polecany, mianowicie publiczne ogłaszanie fasyi, nie wyłączające wielu okoliczności, które ze względów familijnych, osobistych i ekonomicznych do publikowania się nie nadają[1].

Współudział innych czynników miejscowych służy bądź do wyszukania podstaw czyli przedmiotów podatku i osób podatników, bądź do udzielenia potrzebnych wyjaśnień i sprawdzenia fasyi. Czynnikami takimi mogą być najpierw takie osoby, które są w stosunkach ekonomicznych z podatnikami i znają z tego powodu okoliczności, służące za podstawę wymiaru podatku. Osobami takiemi są przedsiębiorcy i służbodawcy, którzy mogą dać wyjaśnienia co do płacy swych pracowników, oficyalistów, robotników i służby i zastąpić w ten sposób fasyę tych osób, najemcy i dzierżawcy, którzy mogą udzielić wyjaśnień co do czynszów dzierżawnych

[1] Por. o tem Roscher, § 69.

i najmu, dłużnicy co do procentów pobieranych przez ich wierzycieli, spółki akcyjne co do dywidendy rozdzielonej pomiędzy akcyonaryusów, stowarzyszenia co do wysokości udziałów i dywidend swych członków. Dalej należą do takich osób sąsiedzi podatnika i współobywatele tego samego zawodu, jeżeli co do wiarygodności tych osób nie zachodzi żadna wątpliwość. Obywatele ci mogą być powołani do udzielania władzy pożądanych wyjaśnień i swej opinii. Udział współobywateli może sięgać jeszcze dalej, albowiem ustawa powołać może do działania obywatelskie komisye szacunkowe, złożone z mężów zaufania, wybranych przez ogół podatników lub delegowanych przez ciała samorządne. Komisye szacunkowe, wzmocnione delegatami rządowymi, mogą uzyskać nawet samo prawo wymiaru podatku i wyręczać w tem rządowe organa podatkowe. Wówczas współudział czynników miejscowych przestaje być tylko pomocniczym, a staje się samoistnym i decydującym przy wymiarze podatku. Komisye takie powołano do życia już w angielskim podatku dochodowym Pitta, a za przykładem Anglii także w nowszych podatkach dochodowych w Europie. Nakoniec ciała i organa samorządne, jako takie, mogą mieć samoistny lub pomocniczy udział przy podatkowych czynnościach wymiarowych. W pierwszym rzędzie należy tu gmina, w drugim rzędzie zaś także wyższe ciała samorządne. Udział ciał samorządnych powinien być już w ich własnym interesie dopuszczony przy takich podatkach, na których w formie dodatków opiera się skarbowość samorządu.

W Austryi mają gminy przy wymiarze podatków bezpośrednich tylko pomocniczy udział. Kraje mają w statutach krajowych zapewniony „współudział i nadzór w sprawach podatkowych, mianowicie względem wymiaru i wybierania bezpośrednich podatków państwowych“ (§ 24 stat. gal.), ale ogólnych przepisów wykonawczych nie wydano. Przy podatku gruntowym wybiera reprezentacya krajowa połowę członków komisyi szacunkowej krajowej, reprezentacya powiatowa zaś trzech członków (na ośmiu) komisyi powiatowej. W krajach, nie mających reprezentacyj powiatowych, wybierają owych trzech członków naczelnicy gmin powiatu szacunkowego. Przy podatku osobistym dochodowym wybierają połowę członków komisyi wymiarowej

(t. zw. szacunkowej) sami podatnicy danego okręgu wymiarowego, połowę zaś wraz z przewodniczącym mianuje minister skarbu, tak samo mianuje minister skarbu połowę członków komisyi apelacyjnej, połowę zaś wybierają sejmy. Przy podatku zarobkowym powszechnym wybierają połowę członków komisyi podatkowej sami podatnicy, połowę mianuje minister skarbu; w komisyi apelacyjnej podatku zarobkowego większość członków pochodzi z wyboru przez sejm i izby handlowe, mniejszość jest mianowaną przez ministra skarbu. Do komisyi kontyngientowej podatku zarobkowego delegują połowę członków komisye krajowe, połowę zaś mianuje minister skarbu.

Jednym z ubocznych środków, jakich szczególnie dawniejsze ustawy podatkowe używały celem wyszukania podatników i wykrycia defraudacyi, są nagrody, przeznaczone dla energicznych organów rządowych lub prywatnych denuncyantów, którzy przyczynią się do wykrycia defraudacyi. Przeciw nagrodom dla organów rządowych nie można zasadniczo podnieść żadnego zarzutu, byle te same organa nie były powołane do orzekania w własnej sprawie i byle nagrody udzielano im w formie zwykłych „remuneracyi“, a nie w formie udziału w grzywnach, ściągniętych od defraudantów. Natomiast denuncyacye tajne od współobywateli, pochodzące z chęci zysku, a nie z poczucia obowiązku obywatelskiego, są w społeczeństwach demokratycznych środkiem niemoralnym i demoralizującym, niezgodnym z etycznemi zasadami skarbowości. Denuncyantów prywatnych można więc tolerować, ale nie powinno się ich wynagradzać.

C) Władze samorządne wymierzają zwykle podatek przy podatkach własnych[1] i niekiedy przy państwowych podatkach repartycyjnych. Już z pojęcia podatków repartycyjnych wynika, że nie tylko wymiar, ale w części samo nałożenie podatku pozostaje w rękach ciał samorządnych. Państwo bowiem oznacza tu tylko sumę, jakiej z danego podatku żąda, i rozkłada ją na największe okręgi samorządne. Dalszy rozdział sumy na mniejsze okręgi, nakoniec oznaczenie stopy podatku i wymiar, należą już do organów samorządnych. Już średnio-

[1] Jednakowoż nie zawsze. N. p. wymiar podatków bezpośrednich odstąpionych przez Prusy gminom, należy nadal do organów rządowych.

wieczne podatki państwa patrymonialnego miały charakter podatków repartycyjnych, albowiem były rozdzielone w ogólnych sumach pomiędzy stany i kurje[1]. Ów średniowieczny system był atoli wypływem politycznego stanowiska i praw stanów, ostatecznie zaś płacili podatki mieszczanie i włościanie. Podatek repartycyjny w duchu nowożytnym był kilkakrotnie projektowany przez statystów polskich[2]. Dzisiaj wzorem dla takich podatków są trzy podatki bezpośrednie we Francyi, mianowicie gruntowy, domowy (od drzwi i okien) i t. zw. mobiliarny. Całą sumę tych podatków oznacza się corocznie w budżecie państwowym i rozdziela się ją na departamenty. Rady jeneralne rozdzielają sumy departamentowe na okręgi (arrondissements), rady okręgowe swoje sumy na gminy, komisye miejscowe gminne zaś, przy pomocy rządowych organów podatkowych wymierzają podatek poszczególnym podatnikom. W Austryi podatek zarobkowy powszechny jest skontyngientowanym i repartycyjnym, ale repartycyi nie dokonują władze samorządne lecz rząd. Ogólną sumę kontyngientu[3] rozdziela się na okręgi między koła („towarzystwa") podatników w czterech klasach, komisye zaś dla podatku zarobkowego w każdej klasie okręgu wymiarowego wymierzają kwotę podatku podatnikom wedle stosunkowej zyskowności ich zajęć i przedsiębiorstw. Podatki repartycyjne są uzasadnione tylko wtedy, gdy w poszczególnych okręgach przedmioty podatkowe nie ulegają pod względem swej siły podatkowej znacznym zmianom w dłuższym okresie czasu, i gdy oszacowanie tych przedmiotów było dokładne i sprawiedliwe.

Podatki repartycyjne są wprawdzie wygodne dla skarbu państwa, ponieważ zapewniają mu potrzebną sumę bez trudów i kosztów, ale ztąd nie wynika wcale, iżby ich ostateczny wymiar

---

[1] Ob. Roscher, § 66.

[2] Ob. projekt Starowolskiego wyżej, str. 94 i Leszczyńskiego, str. 108.

[3] W pierwszym dwuletnim okresie tego podatku (1898/9) wynosiła suma kontyngientu 17,732.000 złr. W każdym okresie dalszym wzrasta kontyngient o 2·4%, zmniejsza się zaś o kwoty podatku zarobkowego płacone przez przedsiębiorstwa, które w ostatnim okresie wymiarowym przekształciły się w przedsiębiorstwa obowiązane do publicznego składania rachunków, a tem samem uiszczają inny podatek zarobkowy (§ 11 ust. z 25 paźdz 1896).

i wybranie odbywały się bez owych trudów i kosztów dla ciał samorządnych i podatników[1]. Wymiar podatku jest tu raczej podobny do wymiaru przez organa rządowe, z tą tylko różnicą, że podatek wymierza miejscowy i kompetentny organ samorządny. Ztąd i w tym systemie potrzebna jest pomoc samych podatników i innych czynników miejscowych, a nawet współudział rządowych organów podatkowych.

D) Dzierżawcy podatków rządowych i samorządnych zajmują się sami ich wymiarem i wybieraniem. Dzierżawa podatków jest dla skarbu o tyle wygodną, że bez utrzymywania własnej skomplikowanej administracyi, może sobie zapewnić pewny i stały dochód. Dlatego w państwach, nie mających jeszcze rozwiniętej administracyi własnej, w wiekach starożytnych i w czasach średniowiecznych, była dzierżawa zwykłym sposobem wybierania dochodów publicznych[2]. Dzierżawcy jednak, jako przedsiębiorcy spekulujący na zyski, nie dają skarbowi całej sumy własnych dochodów z podatków, postępują wraz z swymi organami przy wymiarze i wybieraniu podatku samolubnie, bezwzględnie i dopuszczają się w celach egoistycznych nadużyć[3]. W państwach nowożytnych[4] okazała się ta forma niekorzystną dla skarbu i niedogodną dla podatników, tudzież nieprzystępną dla zastosowania etycznych zasad skarbowych. System dzierżawy podatków musiał ustąpić miejsca doskonalszemu systemowi wymiaru i wybierania podatków w formie własnej, publicznej administracyi. Tylko wyjątkowo wydzierżawia się dotychczas w niektórych państwach pewne podatki konsumcyjne w poszczególnych miejscowościach osobom prywatnym lub gminom dla uniknienia większych kosztów i trudności technicznych przy administracyi własnej[5].

---

[1] Ztąd jednostronnem jest zdanie Bilińskiego (str. 312), jakoby system repartycyjny był „sam w sobie ideałem".

[2] Wogóle wartość sposobów wymiaru i wybierania podatków jest względną, rozmaitą dla rozmaitych czasów i stosunków.

[3] Por. Roscher, § 67.

[4] W Turcyi panuje dotąd system dzierżawy podatków.

[5] N. p. w Austryi podatki od wina i mięsa, w miastach zaś „zamkniętych" akcyza, we Włoszech monopol tytoniu, we Francyi do niedawna monopol zapałek.

Zwykle spoczywa dzisiaj wymiar podatku bądź w ręku samych podatników pod kontrolą rządu, bądź w ręku administracyi rządowej, przy pomocy podatników i czynników miejscowych. Pierwszy sposób jest dogodniejszym, tańszym i bardziej postępowym, może być jednak zaztosowanym tylko wtedy, gdy zapewnioną jest kontrola przeciw defraudacyom podatkowym.

3. WYBRANIE PODATKU.

Wybranie podatku i złożenie otrzymanej kwoty do kasy rządowej jest zwykle zadaniem tych samych organów, które są powołane do wymiaru podatku. Podatnicy, wymierzając sobie podatek od aktów prawnych, uiszczają go równocześnie przez kupno i użycie stempla. Organa podatkowe rządowe wybierają podatki bądź bezpośrednio, bądź też za pośrednictwem gmin.

Wybranie należnego podatku może być niekiedy wstrzymane lub udaremnione z powodu, że podatnik uiścić go nie chce lub nie może. W pierwszym wypadku następuje egzekucya, rozpoczynająca się upomnieniem, po którem może nastąpić zajęcie ruchomości, sekwestracya dochodów nieruchomości. W drugim wypadku, t. j. w razie jawnej lub wykazanej niemożności podatnika, powinien mu być podatek rozłożonym na raty, prolongowanym, ewentualnie darowanym czyli odpisanym w całości lub części. W interesie prawidłowej gospodarki skarbowej i samych podatników powinny władze podatkowe zapobiegać zawczasu zaległościom podatkowym, które są jawnem świadectwem opieszałości władzy, albo zbytniego przeciążenia ludności podatkami. Jeśli zatem podatnicy zwlekają z zapłatą mimo swej możności, powinna władza przynaglić ich egzekucyą, miasto mnożyć zaległości i odsetki zwłoki[1]. Jeśli zaś zwłoka podatników pochodzi z niewypłacalności, należy raczej odpisać podatek, niż nękać bezskutecznie podatnika, mnożyć koszta egzekucyjne i wykazywać pretensye skarbowe nieściągalne.

---

[1] We Francyi poborca (recevreur) musi sam zapłacić podatek, jeśli w 20 dni po terminie nie zarządził egzekucyi. Jakoż we Francyi dzięki energii władz i zamożności narodu zaległości podatkowe są minimalne. Por. Biliński, str. 305.

Wybranie podatku może być udaremnione przez defraudacyę podatku, zwaną przemyceniem, jeśli odnosi się do ceł. W razie wykazanej defraudacyi, stwierdzonej w wątpliwości przez bezstronne sądy skarbowe, a nie przez jednostronną władzę podatkową, powinna nastąpić kara pieniężna, której wysokość zależy od rodzaju podatku i defraudacyi, przy podatkach konsumcyjnych może być zagrożoną także konfiskata przedmiotu spożywczego. Spornem jest w nauce, czy i o ile mogą być defraudacye podatkowe poczytane za zwykłe przestępstwo kryminalne, oszustwo, kradzież lub sprzeniewierzenie, i przez zwyczajne sądy karane. Wprawdzie zasadniczo nie ulega wątpliwości, że podstępne działanie na szkodę państwa, a dla własnej korzyści, nie jest mniej karygodnem, niż takież działanie na szkodę osób prywatnych; wszelako prawodawca liczyć się musi z zakorzenionem u społeczeństwa mniemaniem, że defraudacye podatkowe nie zawsze są sprzeczne z zasadami etyki społecznej. Mniemanie to wychowała tradycya długoletnich zdzierstw i nadużyć fiskalnych, przeciw którym można było wedle ogólnego przekonania używać wszelkiej broni odpornej, nawet defraudacyi. Dopóki zatem mniemanie takie, niezgodne z zasadami demokratycznemi i uznaną solidarnością interesów skarbu i obywateli, nie zostanie wykorzenione przez podniesienie oświaty, etyki obywatelskiej, nadewszystko zaś lojalności i moralności w działaniu samych organów podatkowych, dopóty zbytnie rygory kryminalne nie byłyby usprawiedliwione. Niekiedy wadliwy system podatkowy niemal zniewala podatnika do defraudacyi, dla ocalenia przynajmniej cząstki dochodu dla siebie. Tylko tam, gdzie defraudacya ma niewątpliwe i jaskrawe znamiona przekroczenia karnego, szczególnie wówczas, gdy popełniono defraudacyę podatku już wybranego, n. p. konsumcyjnego od konsumenta, powinno się stosować przepisy ogólnej ustawy karnej[1]. Słusznem jest jednak żądanie, aby o przestępstwach skarbowych orzekały odrębne i bezstronne władze sądowe, lub też sądy zwyczajne[2].

[1] Bilinski żąda poddania wszelkich przestępstw fiskalnych pod ogólny kodeks karny, „przez co jednym pociągiem pióra zapobiegnie się defraudacyi ze strony osób uczciwych, podczas gdy na nieuczciwych więzienie podziała w sposób odstraszający“ (str. 304).

[2] Za tem jest Wagner, II., str. 810 i Roscher. § 71 (tamże literatura).

Austryacka ustawa o podatkach osobistych bezpośrednich z r. 1896 słusznie inaczej traktuje przewinienia podatkowe strony interesowanej (podatnika), inaczej zaś przewinienia innych osób, n. p. znawców i mężów zaufania. Przewinienie strony może być wedle tej ustawy albo defraudacyą podatku (Steuerhinterziehung), albo zatajeniem podatku (Steuerverheimlichung). Defraudacyę podatkową popełnia osoba (także jej pełnomocnik, a przy podatku od płacy chlebodawca), która świadomie celem uchylenia się od podatku zeznaje fałszywie albo zamilcza decydujące okoliczności w swoich fasyach i zeznaniach. Zatajenie podatku popełnia, kto nie wnosi przepisanych fasyj i oznajmień celem wymiaru podatku. Przewinienia te podlegają karom pieniężnym w stosunku do kwoty podatku, o jaką chciano skarb uszczuplić; mianowicie przy defraudacyi karze od 3 do 9-krotnej kwoty, przy zatajeniu zaś do 3- i 6-krotnej kwoty podatku. Natomiast cięższe przewinienia osób trzecich mają być karane przez sądy karne jako przekroczenie aresztem do dwóch miesięcy, a naruszenie obowiązku zachowania tajemnicy przez urzędników i członków komisyi nawet jako cięższy występek (Vergehen) aresztem do trzech miesięcy.

IX. SYSTEM PODATKOWY.

Historya gospodarstwa skarbowego poucza, że podatki państwa i samorządu powstały i rozwijały się pod wpływem potrzeb skarbowych, bez planu gospodarczego, opartego na pewnej wspólnej idei przewodniej. Z tego powodu rozmaite kombinacye podatków, jakie nasz wiek po dawniejszych odziedziczył, nie zasługują na miano systemu; z natury rzeczy bowiem powinien być „system“ rozwinięciem jednolitego planu, zgodnego z zasadami teoryi i wymogami praktyki skarbowej. Jeżeli więc dzisiaj mówimy eufemistycznie o „systemach“ skarbowych i podatkowych, to mamy na myśli faktyczny stan skarbowości, jaki się wytworzył historycznie w poszczególnych państwach, oraz ogólne cechy zaszłych zmian i projektowanych reform skarbowych.

W tem znaczeniu wspominaliśmy kilkakrotnie o rozmaitych systemach podatkowych. W starożytności skarbowość państwa pozostawała w ciągłej zawisłości od życia politycznego. Podatki

były zrazu tylko nadzwyczajnymi, później, pod naciskiem trwałych potrzeb skarbowych stawały się zwyczajnymi, majątkowymi. Obok podatków majątkowych powszechnymi były też podatki ściśle osobiste, mianowicie pogłówne, nakładane na niewolników i cudzoziemców. Za czasów cesarstwa rzymskiego przekształciły się podatki majątkowe od gruntów w podatki katastralne od przeciętnych intrat gruntowych, doskonalsze zasadniczo od dawniejszych majątkowych. Z podobnym rozwojem podatków spotykamy się w średnich wiekach i w nowszych czasach. Dawne daniny i podatki nadzwyczajne, osobiste i majątkowe, stają się z czasem podatkami zwyczajnymi i wydzielają z siebie ze społecznym podziałem pracy, rozwojem miast i gospodarstwa obrotowego, rozmaite rodzaje podatków. Także podatki od obrotu krajowego i zagranicznego, znane już w starożytności, uzyskały pod formą opłat przystęp do skarbowości średniowiecznej i weszły odtąd stale w skład europejskich systemów podatkowych. Rodzajem podatku od obrotu była też a k c y z a, wybierana pierwotnie w miastach u bram miejskich. Podatek ten przeobraził się niebawem w zupełnie odrębny rodzaj podatku, t. z. konsumcyjnego, i stał się już w XVII. i XVIII. wieku jednem z najważniejszych źródeł dochodów skarbowych. W XIX. stuleciu złożyły się liczne czynniki, natury skarbowej, politycznej, ekonomicznej i technicznej, na utrzymanie i wzmocnienie tego źródła dochodów. Mianowicie ciągły wzrost potrzeb skarbowych i zbytnie obciążenie bezpośrednimi podatkami majątków i intrat, przeważający wpływ klasy posiadającej w parlamentach, szybki wzrost ludności, a w konsekwencyi także dochodów z podatków spożywczych, nakoniec wzrost produkcyi wielkiej przedsiębiorczej i techniczna łatwość nakładania i kontroli takich podatków w wielkich przedsiębiorstwach, wszystkie te okoliczności sprzyjały rozkrzewieniu się podatków konsumcyjnych. Z tego powodu państwa zacofane w rozwoju ekonomicznym i skarbowym zachowały w XIX. wieku przewagę podatków bezpośrednich (wraz z dziesięciną), gdy państwa idące z postępem politycznym i ekonomicznym przesunęły zrazu ciężar podatkowy na konsumcyę ludności i tylko niektóre z nich, n. p. Anglia, zdołały na nowo w formie podatków dochodowych i spadkowych przeprowadzić przewagę podatków bezpośrednich. Przewaga podatków konsum-

cyjnych niemal we wszystkich państwach nie licuje z demokratycznym duchem naszego wieku.

Przeciwko przewadze podatków spożywczych pojawiła się w XIX. wieku w nauce i polityce silna reakcya, która pragnie zwrócić punkt ciężkości nowych podatków i reform skarbowych na pole podatków bezpośrednich. Dawne podatki majątkowe i katastralne, nie uwzględniające rzeczywistego źródła podatków, mianowicie dochodów osobistych, okazały się za mało elastycznymi ze stanowiska skarbowego, a niesłusznymi ze stanowiska innych zasad podatkowych. Z tej przyczyny ów zwrot w systemie podatkowym łączy się równocześnie z reformą dotychczasowych podatków bezpośrednich na podatki osobiste dochodowe. W ostatnich dziesiątkach lat zyskały podatki dochodowe w wielu państwach niemieckich, w Austryi i we Włoszech, poważne stanowisko w systemie podatkowym, a w tym samym duchu jest w toku reforma we Francyi i Rosyi. Jako uzupełnienie podatku dochodowego powstają na wzór Szwajcaryi podatki osobiste majątkowe, podatki katastralne zaś mogą stopniowo przejść w ręce samorządu. W Anglii i Francyi poważne dochody płyną z progresyjnego podatku spadkowego. Niejako pośrednie miejsce pomiędzy podatkami bezpośrednimi a konsumcyjnymi zajmują liczne podatki od obrotu, w znacznej części nieracyonalne, utrzymujące się jednak samym faktem swego istnienia i siłą potrzeb skarbowych [1].

---

[1] Niemiecki urząd kanclerski zestawił za r. 1906/7 następujące rozmaite kategorye podatków państwowych i samorządnych:

	w mil. mar.	na głowę marek
W Niemczech: obciążenie posiadania .	1503·7	24·16
„ konsumcyi .	1236·0	19·76
„ obrotu . .	262·4	4·20
razem . .	3002·1	48·12
We Francyi: obciążenie posiadania . .	1118·5	29·41
„ konsumcyi . .	1676·6	42·60
„ obrotu . . .	458·5	11·68
razem . .	3248·6	82·77
W Anglii: obciążenie posiadania . . .	2362·8	54·67
„ konsumcyi . . .	1468·4	34·00
„ obrotu	303·6	7·03
razem . .	4134 8	95·70

W teoryi i polityce skarbowej liczne były i są pomysły i projekty uproszczenia i reformy podatków. Z historyi literatury skarbowej wiemy, że już w Polsce nie brakło takich projektów. Jan Łaski i Andrzej Modrzewski radzili zaprowadzić ogólny podatek dochodowy na wszystkich mieszkańców oprócz kmieci i uzupełniający podatek majątkowy na szlachtę osiadłą i duchownych, mających beneficya. W ten sposób byłyby dochody zwane dzisiaj „fundowanymi“ stosunkowo silniej, niż inne, obciążone. Starowolski pragnął ustanowienia tylko dwóch podatków, mianowicie powszechnego podatku łanowego i podatku repartycyjnego od miast. Leszczyński domagał się zniesienia licznych niesprawiedliwych i uciążliwych podatków, a stanowczej reformy skarbowej spodziewał się z powszechnego podatku repartycyjnego od intrat i takiegoż podatku konsumcyjnego (czopowego i szelężnego). We Francyi żądał Boisguillebert kombinacyi dwóch podatków: dochodowego, który mieli płacić właściciele ziemi i dzierżawcy, i zarobkowego klasowego, któremu miałyby podlegać wszystkie inne zawody. Vauban radził zachować cła i podatki konsumcyjne od przedmiotów konsumcyi zbędnej i zbytkowej, a podatki bezpośrednie zastąpić powszechnym podatkiem od intrat, na wzór dziesięciny kościelnej. Fizyokraci marzyli o jedynym podatku dochodowym, wybieranym

---

Kanclerz skarbu George dla pokrycia niedoboru budżetu zaproponował w r. 1909 podwyższenie podatków bezpośrednich o sumę 9·5 mil. Ł. (f. sterl.), konsumcyjnych o 3·5 mil. Ł., stempli o 0·65 mil. Ł.

W Rosyi wedle budżetu na r. 1910 wynosi dochód:

Z podatków bezpośrednich	198	mil. rubli
Z podatków pośrednich, ceł i monopolu wódki	1467	„ „
Z opłat i od obrotu	153	„ „

(A. Raffalovicz „Le marché financier“ t. 19, Paris 1910.)

W Turcyi wedle budżetu na r. 1910/11 wynosi dochód

Z podatków bezpośrednich i dziesięcin	1363	mil. piastrów	= 310	mil. frcs.
Z podatków pośrednich i ceł	483	„ „	= 110	„ „
Z monopolów	334	„ „	= 76	„ „
Z opłat podatków od obrotu	111	„ „	= 25	„ „
Z trybutów Egiptu, Cypru, Atos i Samos	90	„ „	= 20	„ „

(Budget général de l'exercice 1326 str. 163 i n.)

We Włoszech wynosiły w r. 1906/7 dochody państwowe:

Z podatków bezpośrednich	458·6	mil. lir. czyli	12·2%
Z podatków pośrednich i opłat . . .	1187·4	„ „ „	61%
Ze źródeł zarobkowych	309·0	„ „ „	15%

od właścicieli ziemi. Forbonnais główny kładł nacisk na podatki „terytoryalne“, czyli katastralne, obciążające intratę przeciętną, o ile jest wyższą nad niezbędne utrzymanie podatnika. Dawid Hume zalecał jedynie podatki konsumcyjne, szczególnie od konsumcyi zbytkowej[1].

Także w najnowszej literaturze skarbowej spotykamy się bądź z żądaniami jedynego i wyłącznego podatku dochodowego, o wysokiej stopie progresyjnej, mianowicie u pisarzy socyalistycznych[2], bądź jedynego podatku od konsumcyi zbędnej i zbytkowej[3], bądź też oparcia systemu podatkowego na jednym lub dwóch głównych podatkach i uzupełnienia ich innymi. Takim podatkiem głównym mógłby być przedewszystkiem ogólny podatek dochodowy, uzupełniony podatkiem majątkowym i podatkami konsumcyjnymi, albo system podatków od intrat[4], uzupełniony ogólnym podatkiem dochodowym i podatkami konsumcyjnymi. Niektórzy poprzestają na odziedziczonym systemie podatkowym, radzą go tylko ulepszyć i uzupełnić ogólnym podatkiem dochodowym, lub także systemem podatków zbytkowych.

Nie wdając się w tem miejscu w bliższy rozbiór rozmaitych projektów reformy podatkowej, zaznaczyć musimy, że w każdym razie projekty podobne liczyć się muszą z danymi stosunkami społecznymi i skarbowymi, jakie się w każdym kraju historycznie wytworzyły[5] i dlatego nie mogą mieć pretensyi do uniwersalnej doskonałości. Skarbowość każdego państwa bowiem zrośniętą jest licznymi i silnymi korzeniami z całem życiem ekonomicznem i społecznem narodu i nie może być dowolnie wedle abstrakcyjnych haseł przeistoczoną. Nadto zajmują się owe pomysły bardzo mało i powierzchownie kwestyą

---

[1] O wszystkich tych projektach była mowa w historyi nauki skarbowej.

[2] Socyaliści agrarni pragną zamiast podatku ogólnego tylko konfiskaty wzrastającej renty gruntowej.

[3] Jakiego żąda Maurus, str. 319 sq. Swoją drogą autor ten uważa za możliwe stanowcze obniżenie wydatków skarbowych przez zaprowadzenie systemu milicyi i innych reform.

[4] Za którym usilnie przemawia Vocke.

[5] Por. wyżej str. 23.

skarbowości samorządu, która również musi być uposażoną w jakieś samoistne podatki, w ścisłym związku z danym systemem podatkowym państwa.

W ogólności potrzeby skarbowe państw dzisiejszych i racyonalne zasady podatków sprzeciwiają się pomysłom jakiegokolwiek podatku jedynego i wyłącznego i wymagają raczej całego systemu, racyonalnej kombinacyi rozmaitych podatków. W systemie podatkowym przewodnie miejsce należy się podatkom osobistym, szczególnie dochodowym, ponieważ tylko te podatki mogą być z góry urządzone w sposób najsprawiedliwszy, a najmniej się nadają do przerzucenia na inne osoby. Podatki dochodowe mogą być uzupełnione innymi podatkami osobistymi, mianowicie ogólnymi majątkowymi i od przyrostu majątkowego. Obok podatków osobistych jednak pozostać musi cały szereg podatków konsumcyjnych i ceł, uzasadniony względami skarbowymi i ekonomicznymi. Inne podatki, mianowicie katastralne od kapitałów i intrat, tudzież podatki od obiegu, nie mogą się utrzymać w dawnej formie w racyonalnym systemie skarbowym. Podatki katastralne w krajach rozległych i znacznie różniących się pod względem ekonomicznym, nie nadają się w ogóle na podatki państwowe, lecz mogą się stać podstawą skarbowości samorządu, jak w Anglii, a w najnowszym czasie w Prusiech. O ile jednak względy skarbowe nie pozwalają państwu zrzec się dochodów z tych podatków, powinny być przeistoczone na podatki od rzeczywistej czystej intraty, jako uzupełnienie ogólnego podatku dochodowego. Podatki od obrotu mogą wejść w części w skład innych kategoryj podatków.

W szczególnym wykładzie o podatkach pominiemy ze względu na możliwe nieporozumienia[1] podział na dwie wielkie grupy podatków, n. p. na podatki bezpośrednie i pośrednie, lub osobiste i rzeczowe[2], i przedstawimy podatki kolejno w następujących działach:

1. Podatki dochodowe, mianowicie podatek ogólny dochodowy i podatki dochodowe niezupełne.

---

[1] Ob. wyżej, str. 314.

[2] Ob. wyżej, str. 317.

2. Podatki majątkowe, mianowicie podatek majątkowy ogólny i podatki od przyrostu majątkowego (spadkowy, od darowizn i wygranych, od przyrostu wartości majątków).

3. Podatki od intrat, mianowicie podatek gruntowy, domowy i przemysłowy.

4. Podatki od obrotu.

5. Podatki konsumcyjne.

Osobną kategoryę podatków stanowią cła.

SZCZEGÓŁOWA CZĘŚĆ NAUKI O PODATKACH.

1. PODATKI DOCHODOWE.

Podatkiem dochodowym nazywamy podatek, nałożony na podatników, mających dochody w pewnej oznaczonej wysokości.

Pojęcie dochodu różni się zasadniczo od pojęcia intraty, przychodu z poszczególnych źródeł produkcyi, swoim ścisłym związkiem z indywidualnem gospodarstwem. Dochód jest przedewszystkiem osobistym, oznacza pewną sumę pieniężną, służącą do rozporządzenia osoby. Pojęcie dochodu „społecznego“ jest li tylko rachunkowem, abstrakcyjnem, albowiem społeczeństwo jako takie nie jest osobą oddzielną od poszczególnych jednostek i gospodarstw je składających. Dochód jest z natury swej indywidualnym, jako taki zaś jest bezpośredniem, trwałem źródłem utrzymania samego gospodarza i jego rodziny. Produkcya, gospodarstwo zarobkowe, intraty, są podstawami dla ostatecznego wytworzenia dochodu: dochód jest już funduszem utrzymującym gospodarstwo domowe gospodarza, obejmuje czyste wpływy, przeznaczone, niezależnie od kosztów zarobkowych, do jego dowolnego rozporządzenia. W pierwszym rzędzie musi być dochód użytym na zaspokojenie potrzeb domowych gospodarza, w drugim rzędzie służyć może dla kapitalizacyi. Do dochodu należą wszelkie wpływy, gromadzone stale z źródeł zarobkowych lub z tytułów darmych. Ekonomicznie doliczyć należy do dochodu także wartość użytkową własnych wytworów i kapitałów, używanych w naturze, ponieważ użytek taki zwalnia

gospodarza od wydatków domowych na zaspokojenie danej potrzeby. Dochód składa się tylko z takich wpływów, które stale, peryodycznie, zasilają gospodarstwo. Wpływy nadzwyczajne, chwilowe, są przyrostem majątkowym, ale nie stanowią dochodu.

Wyłączając z pojęcia dochodu wszelkie koszta zarobkowe, rozumiemy przez dochód z natury rzeczy tylko t. zw. czysty dochód, na który składają się jedynie czyste intraty. Dochód w tem znaczeniu może być niekiedy identycznym z czystą intratą z pewnego źródła, jeśli pewna osoba tylko z jednego źródła, n. p. z roli, czerpie swe utrzymanie. Ale dochód płynie z wielu czystych intrat, jeśli gospodarz ma rozmaite przedsiębiorstwa i rozmaite dochody pośrednie. Suma czystych intrat z rozmaitych źródeł nie zawsze jest identyczną z rzeczywistym dochodem: z jednej strony bowiem dochód jest mniejszy od owej sumy o kwotę ogólnych kosztów zarządu i wydatków na oprocentowanie osobistych długów gospodarza, z drugiej strony zaś jest wyższy o całą wartość wytworów własnego gospodarstwa spożytych przez samego gospodarza wraz z rodziną, tudzież o wartość użytkową własnych kapitałów użytkowych, mianowicie własnego mieszkania, własnych koni, i t. p. używanych osobiście. Jeżeli jednak wartość własnych produktów i użytek własnych kapitałów uwzględnimy już w intratach czystych, możemy określić bliżej dochód jako sumę czystych intrat, po strąceniu ogólnych kosztów zarządu i odsetek od osobistych długów gospodarza.

Z takiego pojęcia dochodu wynika[1], że podatek dochodowy jest z natury swej ogólnym, że mianowicie opiera się na rzeczywistym i całym dochodzie podatników. Podatek taki uwzględnić musi wszelkie czyste intraty, wszelkie koszta zarządu i odsetki od długów osobistych, inaczej bowiem nie byłby w całej pełni dochodowym. W skarbowości dzisiejszej jest podatek dochodowy wytworem nowym, wyłonił się dopiero z dawnych podatków osobistych klasowych, niekiedy w kombinacyi z po-

[1] Por. bliżej moje „Pojęcie nauki skarb.", str. 15—28. Nazwa „intrata" na oznaczenie przychodu jest ustaloną w dawnej terminologii polskiej i słusznie radzi ją Bochenek zatrzymać. Niesłusznie jednak jednoczy pojęcie dochodu z pojęciem przychodu. (Ob. „Podatek gruntowy", str. 6 dop. 1.)

datkami od intrat. Ów proces rozwojowy podatków osobistych i od intrat ku podatkowi dochodowemu przechodzi w niektórych państwach rozmaite szczeble, zastosowane do danego stanu i potrzeb całego systemu skarbowego. Ztąd pochodzi, że nie wszędzie spotykamy się z podatkiem dochodowym ogólnym, lecz że wyprzedzają go pewne rodzaje podatków, zajmujące stanowisko pośrednie pomiędzy podatkami od intrat, a podatkami dochodowymi. Niekiedy obok podatku dochodowego ogólnego utrzymują się podatki od dochodów częściowych n. p. od płacy i zarobków. Podatki takie, o ile uwzględniają także osobiste stosunki ekonomiczne podatników, możemy nazwać niezupełnymi podatkami dochodowymi.

A. OGÓLNY PODATEK DOCHODOWY.

POJĘCIE I URZĄDZENIE PODATKU DOCHODOWEGO.

Ogólnym podatkiem dochodowym nazywamy podatek, nałożony na osoby fizyczne, niekiedy także osoby prawne, mające ogólny dochód czysty w pewnej wysokości.

Organizacya ogólnego podatku dochodowego. Podatnikami są tu przedewszystkiem wszyscy obywatele zamieszkali w kraju. Obywatele zamieszkali stale za granicą nie mogą być ze względów słuszności i dla trudności technicznych dotknięci podatkiem tym wedle całego dochodu, lecz jedynie wedle czystych intrat z rozmaitych źródeł, pobieranych w własnej ojczyznie. Podatek dochodowy zatem, nałożony na obywateli zamieszkałych za granicą, jest niezupełnym. Cudzoziemcy zamieszkali w danym kraju, powinni w nim opłacać wszelkie podatki osobiste, a zatem także ogólny podatek dochodowy. Ze względów słuszności jednak mogą być cudzoziemcy uwolnieni od uiszczania podatku od tej części dochodu, którą z własnej ojczyzny pobierają, jeśli udowodnią, że podatek osobisty od tej części dochodu tamże opłacili. Z temi ograniczeniami podlegają podatkowi ogólnemu dochodowemu wszyscy mieszkańcy kraju. Uwolnionemi od tego podatku są najpierw osoby ubogie lub przynajmniej niezamożne, jeśli dochód ich nie przewyższa t. zw. minimum egzystencyi. Powtóre wolne są niektóre

uprzywilejowane osoby fizyczne[1]. Nakoniec powinny być wolne także wszelkie osoby prawne. Mianowicie korporacye i fundacye publiczne nie powinny podlegać podatkom osobistym z tytułu swych publicznych celów, spółki zaś i stowarzyszenia nie mają dochodów osobistych, lecz rozdzielają swe dochody pomiędzy swych członków, u których one łącznie z całym dochodem powinny być podatkiem obciążone[2]. Od zasady tej odstępuje się niekiedy w praktyce skarbowej ze względów technicznych, tudzież dla utrzymania harmonii w historycznie wyrobionym systemie podatkowym. Z natury podatku dochodowego wypływa, że podlegają mu tylko gospodarze, pod względem ekonomicznym samoistni. Członkowie rodziny, pracujący wspólnie na utrzymanie rodziny i utrzymujący się z wspólnego łącznego dochodu, płacić powinni ów podatek wspólnie od swego dochodu ogólnego. W tym samym duchu rozstrzygnąć należy sporne pytanie, czy dochód małżonków ma być razem opodatkowanym. Dopóki małżonkowie wspólnie żyją i gospodarują uważać musimy łączny ich dochód za właściwy dochód osobisty, podlegający podatkowi.

Podstawą wymiaru ogólnego podatku dochodowego jest cały rzeczywisty dochód podatników. W skład dochodu wchodzą wszystkie stałe przychody czyste, zmniejszone o ogólne wydatki z tytułu zarządu gospodarstwa lub zobowiązań osobistych. Do ogólnych wydatków zarządu należą także opłaty (premie) od ubezpieczeń rzeczowych i osobistych. Wpływy chwilowe, nadzwyczajne, mianowicie darowizny, spadki, wygrane losowe, nie są dochodem, lecz przyrostem majątkowym; wpływy takie zatem uchylają się z pod podatku dochodowego, ale mogą być obciążone podatkiem od przyrostu majątkowego. Podatkowi dochodowemu podlegać powinien tylko rzeczywisty osobisty dochód. Do ogólnych kosztów zarządu gospodarczego zaliczamy także podatki od kapitałów i intrat, albowiem one uszczuplają ostateczny dochód podatników. Podatki takie więc, mianowicie gruntowe, domowe, zarobkowe, rentowe, niemniej inne podatki rzeczowe i opłaty, o ile stanowią rzeczywiste koszta zarobkowe, powinny być również z sumy czystych intrat potrącone. Rzeczy-

[1] Ob. wyżej, str. 333.
[2] Ob. wyżej, str. 337.

wisty dochód jest zazwyczaj znany dopiero po upływie roku gospodarczego. Podatek dochodowy więc powinien być wymierzony na podstawie wykazanego dochodu z ostatniego roku. Jeśli atoli pewne intraty czyste mogą być z góry w pewnej oznaczonej wysokości przewidziane, mianowicie dochody z płac, czynszów, procentów, jako oparte na zobowiązaniach stałych, wówczas intraty takie mogą być już z góry przyjęte za rzeczywisty dochód w danym roku, a względnie za części składowe ogólnego dochodu.

Stopa podatku powinna być dla niższych dochodów umiarkowaną i wzrastać w progresyi aż do najwyższych dochodów. Również powinien być rodzaj dochodu uwzględnionym, mianowicie dla dochodów fundowanych wyższa stopa ustanowioną. Podatnikom, mającym rodzinę, osobom niezdolnym do pracy z powodu choroby, kalectwa, lub starości, powinny byc wedle ogólnych zasad ulgi podatkowe przyznane[1].

Oznaczenie dochodu podlegającego podatkowi dochodowemu jest w pierwszym rzędzie prawem i obowiązkiem samego podatnika. Każdy podatnik zatem winien ustnie lub pisemnie zeznać cały dochód, jaki miał w ostatnim roku lub jaki stale pobiera wedle swej najlepszej wiedzy i pamięci. Dla dokładności fasyi i celem łatwiejszej kontroli prawdziwości zeznań podatnika, powinna być fasya o ile możności szczegółową, zawierać wysokość poszczególnych czystych intrat, ogólnych kosztów zarządu, premii ubezpieczeń, podatków zapłaconych, a do owych kosztów należących, nakoniec odsetek od osobistych długów. Zeznanie takie, do którego podatnik może być w razie koniecznej potrzeby grzywnami przynaglonym, winno być sprawdzone przez władze skarbowe, a następnie przez obywatelskie komisye wymiarowe. Jednym z środków podniesienia rzetelności zeznań, i w ogóle t. zw. moralności podatkowej, jest jawność fasyi. Jawność ta może być skutecznie zastosowaną, byle nie odnosiła się do takich szczegółów, które w interesie rodziny lub przedsiębiorstwa powinny być zatajone[2].

O c e n a o g ó l n e g o p o d a t k u d o c h o d o w e g o. Podatek dochodowy przedstawia się ze stanowiska teoretycznego

---

[1] Ob wyżej, str. 341.

[2] Ob. o tem wyżej, str. 369.

jako ideał podatku, albowiem może uczynić zadość wszelkim wymogom teoryi podatkowej. Dla skarbu jest taki podatek dogodnym, ponieważ dzięki ciągłemu wzrostowi dochodu społecznego i stopie ruchomej może się nagiąć do wzrostu potrzeb skarbowych. Dla podatników nie jest zbyt uciążliwym, ponieważ nie szkodzi produkcyi i obciąża tylko rzeczywisty dochód osobisty. Przerzucenie podatku dochodowego, jako osobistego, ściśle indywidualnego, na inne osoby jest z natury rzeczy niemal zupełnie wykluczone. Podatek dochodowy może być urządzonym sprawiedliwie, może bowiem ulżyć osobom i warstwom niezamożnym przez uwolnienie minimum egzystencyi i zastosowanie umiarkowanej stopy do dochodów niskich, może z całą swobodą w oznaczonych granicach zastosować stopę progresyjną, może uwzględnić rozmaite rodzaje dochodu, a nawet indywidualne stosunki podatników. Wszystkie te zalety podatku dochodowego wysuwają go na pierwszy plan w systemie podatkowym, czynią zeń najważniejsze ogniwo dzisiejszych dążeń do reformy podatkowej.

Podatek dochodowy ogólny nie jest atoli wolnym od wad zasadniczych. Przedewszystkiem obowiązek zeznawania szczegółowej fasyi dochodu, w której nie podobna pominąć wielu poufnych i drażliwych stosunków rodzinnych, zarobkowych i kredytowych, nakłada na podatników przykry przymus moralny, a nawet może być dla nich groźnym materyalnie, jeżeliby owe poufne zeznania przez niedyskrecyę urzędników lub członków komisyi dostały się do wiadomości osób niepowołanych. Powtóre samo sprawdzanie fasyi, zeznanej pod słowem uczciwości, a niekiedy pod przysięgą, jest dla ludzi uczciwych rzeczą niemiłą; sprostowanie zaś fasyi nieraz na podstawie pozorów lub mylnych informacyj organów skarbowych lub członków komisyi jest bolesnym policzkiem moralnym dla obywateli i zachęca ich raczej do fałszywych zeznań w przyszłości, zamiast krzewić moralność podatkową. Dlatego wymaga podatek dochodowy ścisłego uwzględnienia owych wątpliwości już z góry w swej organizacyi oraz w praktyce skarbowej, tudzież utworzenia niezależnej s ą d o w e j i n s t a n c y i, któraby na żądanie pokrzywdzonych podatników była powołaną zbadać prawdę materyalną, o ile do tego nie są powołane s ą d y z w y c z a j n e, na wzór podatku angielskiego.

Wysunięcie podatku dochodowego na czoło systemu podatkowego nie może pozostać bez stanowczego wpływu na ustrój i stanowisko przekazanych nam podatków od intrat. Nie odpowiadają już one dzisiejszym potrzebom i stosunkom, słusznie więc powinny ustąpić pierwszego miejsca podatkowi dochodowemu. Ale wszelka reforma podatkowa, w tym kierunku podjęta, wymaga regulowania całego systemu podatków od intrat i ich stosunku do podatku dochodowego. Owoż zdawałoby się na pozór, że najprostszem i najdogodniejszem dla skarbu i ogółu byłoby zniesienie podatków od intrat i zupełne zastąpienie ich jedynym podatkiem dochodowym. Taki radykalny środek nie byłby uzasadnionym ze stanowiska polityki skarbowej. Podatki rzeczowe od intrat bowiem, o ile nie uwzględniają wcale indywidualnych stosunków podatników, przybierają z czasem charakter ciężaru rzeczowego, który zmniejsza wartość zamienną samego kapitału lub zostaje przerzuconym na konsumentów. Zniesienie podatków od intrat równałoby się w tych wypadkach darmemu zwolnieniu owych kapitałów od ciężarów, prostej darowiznie na rzecz chwilowych ich posiadaczy. Z tem łączą się względy na gospodarstwo samorządu, które w przeważnej części spoczywa na podatkach od intrat. Podatek dochodowy nadaje się z natury swej na podatek państwowy, albowiem dosięgnąć ma u podatników wszelki dochód, bez względu na kraje, powiaty lub gminy, w jakich znajdują się ich majątki i przedsiębiorstwa. Podatki od intrat zaś mają cechę bardziej lokalną, dają samorządowi możność opodatkowania wszystkich krajowców i cudzoziemców, którzy w obrębie danego terytoryum posiadają nieruchomości. Zaprowadzenie podatku osobistego dochodowego powinno więc wiązać się z reformą podatków od intrat, a w konsekwencyi też z reformą skarbowości samorządu.

Skarbowi państwa zapewnia podatek dochodowy stały wzrost dochodów w społeczeństwach zamożnych lub postępujących raźnie w ekonomicznym rozwoju. W społeczeństwach ubogich dochód z podatku tego nie może być znacznym, ponieważ niezbędne utrzymanie wszystkich warstw nie podlega podatkowi. Podatek dochodowy zatem odpowiada kapitalistycznemu duchowi naszych czasów, szybkiemu wzrostowi dochodów w klasie wyższej, która w silniejszym stopniu może być do udziału w potrzebach publicznych powołaną. Także w systemie organów podatkowych

wprowadza podatek dochodowy reformę przez zasilenie i ożywienie systemu urzędniczego żywiołem autonomicznym, obywatelskim. Słowem, podatek ogólny dochodowy słusznie nazwano owocem, który zerwać mogą tylko społeczeństwa pod względem finansowym dojrzałe, ekonomicznie i politycznie jędrne i zdrowe[1].

Najdawniejszym podatkiem dochodowym ogólnym jest podatek angielski, zaprowadzony w r. 1798 wedle projektu Pitta jako nadzwyczajny podatek wojenny (war tax), zniesiony w r. 1816, a wznowiony i zreformowany w r. 1842 przez Peela. Później zmieniano kilkakrotnie niektóre postanowienia ustawy, po raz ostatni w r. 1910. Podatek angielski nie jest w całości podatkiem dochodowym osobistym, przedstawia się raczej jako ogólny podatek od czystych intrat.

a) PODATEK DOCHODOWY ANGIELSKI.

Podatek dochodowy angielski rozróżnia pięć grup dochodów i dąży do obciążenia ich u źródła, z którego płyną[2]. Z tego powodu podatek nie jest wyłącznie osobistym, gdyż spada bezpośrednio na rozmaite rodzaje intrat, ujęte w następujące grupy (spisy, schedules):

W grupie pierwszej (A) opodatkowanym jest dochód właścicieli (owner's tax) gruntów i domów, niezależny od własnej pracy gospodarza. Wprawdzie do płacenia tego podatku jest obowiązany faktyczny posiadacz gruntu, ale ma prawo przy płaceniu czynszu potrącić sobie zapłacony podatek, właściciel zaś może stosunkową część podatku potrącić przy płaceniu odsetek od długów hipotecznych i innych ciężarów. W ten sposób dosięga podatek w tej grupie dochód, a raczej intratę u źródła.

W grupie drugiej (B) podlega podatkowi dochód z uprawy

---

[1] Bochenek, str. 188. Literaturę uwzględniliśmy w części ogólnej; ob. też Wagner, w „Handbuch" Schönberga, III., str. 301—2; Biliński, str. 113 sq.

[2] Ob. o podatku angielskim Inhülsen, „Die Einkommensteuer in Grossbritanien und Irland" w Conrada „Jahrbücher" XVII. 1899, str. 71—82 i przedruk w Handwört. der Staatsw. III., str. 429—36; Palgrave, II., str. 375—8 (tamże literatura); Jos. Hill, „The English income tax with special reference to administration and method of assessment" New-York 1899 (odbitka z Economic Studies vol. IV. Amer. econom. association).

gruntów, bez względu na to, czy grunt jest w zarządzie własnym lub w dzierżawie. Zwykle płacą ten podatek dzierżawcy (ztąd nazwa occupier's, farmer's tax) z powodu panującego w W. Brytanii systemu dzierżawy; jeżeli jednak grunt uprawia sam właściciel, płaci podatek ten tylko od tej części dochodu, jaka przewyższa rentę gruntową, opodatkowaną w grupie pierwszej. W grupie tej podatek nie jest faktycznie dochodowym, ponieważ wolno jest dzierżawcom podać dochód w wysokości połowy czynszu dzierżawnego w Anglii, a jednej trzeciej części tego czynszu w Szkocyi i Irlandyi. W praktyce zatem podatek ten jest podobny do katastralnego podatku gruntowego, a dzierżawcy nie chcą korzystać z przyznanego im (w r. 1887) prawa wyboru zeznania rzeczywistego swego dochodu w grupie D. (przemysłu i handlu).

W grupie trzeciej (C) podlega podatkowi dochód z rent, kuponów, dywidend, pobieranych z kapitałów pieniężnych ulokowanych w kraju i zagranicą (ztąd nazwa fundholder's tax).

W grupie czwartej (D) najszerszej, podlegają podatkowi dochody z handlu, przemysłu, górnictwa, wszelkich zajęć i w ogóle z takich źródeł, które nie są objęte innemi grupami.

W ostatniej grupie piątej (E) opodatkowano dochód publicznych urzędników (państwowych i autonomicznych) z płacy, tudzież roczne renty i emerytury[1].

Podział podatku angielskiego na pięć grup nie odpowiada wprawdzie wymogom teoryi, ma jednakowoż tę korzyść praktyczną, że pozwala dotknąć wiele intrat czystych u ich źródła i uwalnia podatników od obowiązku przedkładania fasyi ogólnego dochodu, a tem samem od przykrego wyjawiania stosunków rodzinnych i innych spraw natury poufnej. Małe dochody do 160 Ł. są zupełnie wolne od podatku, dochody średnie od 160 Ł. do 700 Ł. mają zapewnione ulgi w drodze potrącenia pewnej kwoty od dochodu, również niższej stopie podlegają dochody z pracy aż do 3000 Ł. W r. 1910 oznaczono stopę podatku dla dochodów nad 2000 Ł. na jednego szylinga od funta st. czyli 5%, dla dochodów nad 3000 Ł. zaś za jednego szylinga i dwa

[1] Pod względem skarbowym naważniejszą jest grupa czwarta (D), dająca przeszło połowę dochodu z tego podatku, następnie grupa pierwsza (A), dająca około czwartą część dochodu.

pensy (niespełna 6%)[1]. Dochód małżonków razem żyjących liczy się jako jeden dochód, ale jeżeli dochód obojga nie przewyższa kwoty 500 Ł. i mieści w sobie obok dochodu zarobionego w całości lub w znacznej części przez męża także własny zarobek (z pracy) żony, wtedy zarobku żony nie wlicza się do dochodu. Nadto należy się przy dochodach do 500 Ł. opust po 10 Ł. od dochodu za każde dziecko niżej lat 16. Z organizacyi tego podatku wynika, że także intraty osób prawnych podlegają podatkowi i że z tego powodu musiano ze względów publicznych przyznać uwolnienia pewnym zakładom publicznym, n. p. dobroczynnym, szpitalom, szkołom, stowarzyszeniom wzajemnym (friendly societies, industrial and provident societies).

Postępowanie celem wymiaru i wybrania podatku dochodowego w Anglii, o ile podatku nie wybierają wprost kasy publiczne przez potrącenie (n. p. w grupie E), jest skomplikowane z tego powodu, że mają w niem udział rozmaici komisarze autonomiczni, a w części też organa rządowe. W ogóle rząd ma w swoim ręku ogólne kierownictwo i kontrolę, a czynności wymiaru i wybierania podatku należą do organów samorządnych. Głównymi organami samorządnymi są generalni komisarze (general commissioners), niezależni od rządu, wybierani przez land tax commissioners z pośród siebie. Owi komisarze generalni ustanawiają z pośród siebie lub z poza swego grona komisarzy dodatkowych, specyalnych, assesorów oraz mianują corocznie poborców podatku (collectors). W Irlandyi nie ma komisarzy generalnych, tylko specyalni.

Wielką dalszą zaletą angielskiego podatku dochodowego jest nakoniec zapewniona rękojmia sprawiedliwego wymiaru podatku nie tylko przez to, że wymiar i wybranie podatku są w ręku organów samorządnych, ale przedewszystkiem przez to, że obie strony, tak rząd, jak podatnicy, mają prawo przeciw wymiarowi podatku żądać orzeczenia sądów zwyczajnych we wszystkich trzech instancyach, jak w każdej sprawie prawnej. Pod tym względem stoi podatek angielski bez-

[1] Stopa podatku jest ruchomą; w czasie wojny w Afryce południowej w roku 1900 i 1901 podniesiono stopę chwilowo na 1 szylinga i 3 pensy od Ł.

warunkowo wyżej od wszystkich podatków niemieckich i austryackiego i nie czyni niebezpiecznego wyłomu w zasadach konstytucyjnych państw nowożytnych.

b) NOWSZE PODATKI DOCHODOWE.

Nowsze podatki dochodowe, wprowadzone w większej części państw niemieckich, w Austryi, Węgrzech, w kilku kantonach szwajcarskich, wzorują się na podatku angielskim, różnią się jednak od tego podatku tem, że przedmiotem opodatkowania nie są poszczególne intraty, lecz ogólny czysty dochód opodatkowanych. Zazwyczaj także te podatki nowsze nałożone są nie tylko na osoby fizyczne, ale także na osoby prawne, stowarzyszenia i spółki, n. p. w Saksonii (ustawa z 2 lipca 1878 i późniejsze nowele), w Baden (ustawa z 20 czerwca 1884), w Prusiech (ustawa z 24 czerwca 1891 i późniejsze nowele), także w Węgrzech wedle ustawy z r. 1909 i w Bawaryi wedle ustawy z 14 sierpnia r. 1910. Pod tym względem bardziej postępowym jest podatek dochodowy, zaprowadzony w r. 1896 w Austryi, nałożony tylko na osoby fizyczne i spadki nie objęte. Ogólny dochód czysty oblicza się w ten sposób, że ogólne koszty zarządu, procenty od długów zarobkowych i osobistych, premie ubezpieczeń na życie potrąca się od sumy czystych intrat. Nadzwyczajne wpływy majątkowe ze spadków, darowizn, wygranych nie należą do dochodów. Wymiaru podatku dokonywują komisye szacunkowe wedle zasad poprzednio przedstawionych.

Minimum egzystencyi wolne od podatku dochodowego jest wedle tych ustaw rozmaite. W państwach niemieckich sięga od 300 marek do 900 marek. W Austryi wynosi 1200 koron, w Węgrzech 800 koron.

Stopa podatku jest w niektórych państwach (także w Austryi) stałą; we wielu państwach niemieckich jest stopa na wzór Anglii zmienną, zależną od każdoczesnej uchwały w ustawie skarbowej.

We Francyi mimo kilku projektów rządowych nie wprowadzono dotychczas podatku ogólnego dochodowego. Przeważa tam niechęć przeciw wglądaniu władzy w stosunki prywatne obywateli. Ostatni projekt ministra skarbu Caillaux z r. 1907 postanawiał, że w stosunki prywatne wglądać nie wolno i że składanie

fasyi nie jest obowiązkowem. Mimo to nie został przez senat uchwalonym.

W Rosyi i Szwecyi istnieją również projekty rządowe podatku dochodowego. W Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej mają podatek dochodowy niezupełny niektóre stany. W całem państwie wprowadzono ogólny podatek dochodowy ustawą z r. 1894, która nie weszła w życie wskutek orzeczenia najw. trybunału sądowego, że sprzeciwia się konstytucyi państwa związkowego[1].

c) WYNIKI SKARBOWE PODATKÓW DOCHODOWYCH.

Wyniki skarbowe podatków dochodowych zależą głównie od trzech okoliczności: najpierw od stanu ekonomicznego i d o c h o d u s p o ł e c z n e g o, powtóre od s t o p y p o d a t k u i wysokości dochodu wolnego od podatku, nakoniec od t. zw. m o r a l n o ś c i p o d a t k o w e j społeczeństwa.

W społeczeństwach zamożnych, mający znaczny dochód społeczny, może i powinien podatek dochodowy zająć pierwsze miejsce w rzędzie podatków bezpośrednich. Z ogólnym wzrostem dochodu społecznego wzrasta też dochód z podatku, a ponieważ obecnie wszystkie europejskie kraje przemysłowe znajdują się w dobie rozwoju, przeto także dochód z podatku ogólnego dochodowego wzrasta w szybszym postępie niż ludność.

W S a k s o n i i, mającej ogólny podatek dochodowy od r. 1879 i wykazującej wszystkie dochody nie wyjmując dochodów wolnych od podatków[2], wynosiła suma dochodów czystych społeczeństwa w r. 1879 niespełna jeden miliard marek, w r. 1909 zaś 2.800 milionów marek, wzrosła więc w ciągu lat 30 wedle statystyki podatkowej niemal trzykrotnie, gdy równocześnie ludność wzrosła o 50%. Wzrost ten pochodzi głównie z rozwoju sił wytwórczych, mianowicie objawia się w najwyższym postępie w dziale p ł a c, następnie w dziale rent i przedsiębiorstw zarobkowych[3].

---

[1] Literaturę zestawił w Handwört. der Staatsw., 3. wydanie, t. III. O. G e r l a c h, str. 725–8.

[2] Ob. o tem bliżej m o j ą rozprawę „Kwestya społeczna w świetle dochodu społecznego“, Lwów 1900, str. 12 sq.

[3] Statystyka podatku saskiego obejmuje nawet niskie dochody i daje pogląd na rozdział dochodów wśród całego społeczeństwa. W r. 1909 suma

Statystyka podatkowa w Prusiech podaje tylko dochody nad 900 marek, podległe podatkowi dochodowemu. Suma tych dochodów przyjętych za podstawę wymiaru podatku wynosiła w r. 1892 w czasie zaprowadzenia nowego podatku niespełna 6 miliardów marek, w r. 1909 zaś 14.031 milionów marek, czyli wzrosła w 17 latach o 132% [1]. Podobnie jak w Saksonii najwyższy wzrost dochodów przedstawiają płace, renty i przedsiębiorstwa zarobkowe.

Także w Austryi zestawia statystyka podatkowa tylko

---

dochodów wynosiła 2.797 milionów marek. Osób fizycznych opodatkowanych (nad 400 marek) było 2,038.264, osób prawnych 4.703. Suma dochodów rozdzielała się następnie:

	osób	suma doch. w markach
Dochód do 400 marek (wolny od podatku) miało	191.768	55,452.832
„ nad 400—700	644.200	352,241.126
„ „ 700—1600	895.449	953,119.213
„ „ 1600—3400	220.808	488,905.874
„ „ 3400—6300	52.274	234,711.290
„ „ 6300—12.000	19.830	169,526.907
„ „ 12.000—50.000	12.088	272,080.625
„ „ 50.000—100.000	1.275	97,575.700
„ „ 100.000—1 miliona	570	151,774.544
„ „ 1 milion	11	22,186.130

W najwyższych kategoryach przeważają osoby prawne nad fizycznemi. Nad 1 milion marek dochodu miały dwie osoby fizyczne i 9 prawnych.

Suma podatku wynosiła 55,452 832 m. Połowa podatku przypada na dochody niżej 12.000 m. rocznie, połowa na dochody wyższe.

Wedle źródeł produkcyjnych rozdzielała się suma dochodów następnie:

	mil. mar.	proc. sumy dochodów
Dochód z gruntów	400	12·5
„ z rent	364	11·4
„ z płac	1377	49·5
„ z handlu i przemysłu .	846	26·5

(Statist. Jahrbuch für das Königr. Sachsen, 1910, str. 199).

[1] W r. 1909 było w Prusiech 6·11 milionów osób opodatkowanych, mających nad 900 mar. dochodu, w r. 1892 zaś tylko 2·44 mil. osób (wraz z członkami rodziny). Dochód nad 900—3.000 mar. miało w r. 1908 w miastach 51%, na wsi 35% ludności. Dochód nad 3.000 mar. miało w miastach 8% ludności (Volksw. Chronik 1910 str. 59). Podatek dochodowy preliminowany na r. 1910 wynosi 321 mil. mar. na sumę dochodu państwa z podatków bezpośrednich 360·6 mil. marek.

dochody podlegające podatkowi (nad 1200 koron). W okresie 1898—1908, w którym obowiązywał nowy podatek osobisto-dochodowy podniosła się tak liczba podatników, jak ich dochód ogólny i podatek[1], lubo czas ten jest zbyt krótkim, aby ztąd można było wysnuwać dalsze wnioski. Także w Austryi największa część dochodów (nad 1.200 koron) przypada na pracę wytwórczą, zawisłą i samoistną[2]. Podobny wzrost dochodów wykazuje statystyka podatku dochodowego W. Brytanii[3].

Oprócz wysokości dochodu społecznego wpływa na dochód z podatków dochodowych także s t o p a podatku, niemniej kwota

[1] W r. 1908 wynosiła liczba podatników 711.512 osób czyli (razem z rodzinami) 7·29% całej ludności, w r. 1908 zaś 1,133.000 czyli 12·16% całej ludności. Suma dochodów oszacowanych wynosiła ogółem w r. 1898 koron 2.673,844.062, w r. 1908 zaś 4.268,208.233 koron, po potrąceniu zaś procentów od długów, podatków i t. p. ciężarów, 3.927,631.661 koron.

[2] W r. 1908 wynosił ogólny dochód oszacowany (nad 1.200 koron) w milionach koron:

	w Austryi mil. koron	% ogólnego dochodu	w Galicyi w mil. kor.	% ogólnego dochodu
Z płac	1.700 337	39·84	138·846	37·62
Z zajęć i przedsiębiostw samoistnych	1.199·851	28·11	101·956	27·62
z domów	419·590	9·83	39·684	10·75
z gruntów	309·078	7·24	51·778	14·03
z kapitałów pieniężnych	579·081	13·57	33·806	9·16
z innych źródeł . .	60·268	1·41	3·022	0·82
Ogółem (brutto) .	4.268·208	100%	369·094	100%
Ogółem (netto). .	3.927·631		287·948	

Ob. „Ergebnisse der Veranlagung der Personaleinkommensteuer und Besoldungssteuer für das Jahr 1908“ w Mitteil. des Finanzmin. 1909, str. 26 i n.

[3] W okresie 1875—1894 (w którym wolnym był od podatku dochód w kwocie 150 Ł.) wynosiły dochody w W. Brytanii podległe podatkowi w milionach Ł. (funtów sterl.):

dochodu uwolnionego od podatku tytułem minimum egzystencyi lub z innych tytułów. W Austryi odpada też podatek od osób prawnych, ponieważ podatek dochodowy płacą tylko osoby fizyczne tudzież spadki nieobjęte.

W państwach zamożnych jest podatek ogólny dochodowy główną podstawą skarbowości. W W. Brytanii przewiduje budżet z podatku dochodowego w r. 1910 dochód w kwocie 38 milionów Ł. na równi z dochodem z podatków konsumcyjnych. W Prusiech przewiduje budżet na r. 1910 dochód z tego źródła w kwocie 321 milionów marek. W rzędzie podatków bezpośrednich zajął podatek ogólny dochodowy wszędzie przewodnie stanowisko[1]. W Austryi podatek dochodowy w r. 1908 przysporzył skarbowi kwotę 70 milionów koron.

Także moralność podatkowa podatników, płynąca z ich patryotyzmu i gotowości ponoszenia ciężarów publicznych, jest ważnym czynnikiem w wynikach skarbowych podatku do-

Dochód	1875	1894
Sched. A. z własności gruntów i domów .	162·432	205·742
„ B. z dzierżaw etc.	66·752	56·053
„ C. z rent	42·390	38·913
„ D. z przemysłu etc.	266·942	351·832
„ E. z publicznych urzędów	32·540	52·591
Razem milionów Ł.	571·056	706·131

W budżecie na r. 1900 oznaczono dochód z podatku dochodowego W. Brytanii w sumie 19·885 milionów Ł., a mianowicie:

A. 5·156 milionów Ł.
B. 0·155 „
C. 1·212 „
D. 10·951 „
E. 1·393 „

W budżecie na r. 1910 wynosi dochód z podatku dochodowego dwa razy tyle, mianowicie 38 milionów Ł. czyli 950 milionów franków.

[1] Wedle sprawozdania niem. kanclerza skarbu z r. 1908 wynosił podatek dochodowy:

	mil. mar.	procent podatków bezpośr.	na głowę ludności mar.
w Prusiech	240	70%	6·44
w Saksonii	51·5	73 „	11·44
w Würtembergii . . .	18·0	43 „	7·82
w Baden	15·0	36 „	7·76
w Hesyi	10·9	54 „	8·98
w Hamburgu	38·5	57 „	43·98

chodowego. Moralność podatkowa dopiero wtedy staje się identyczną z moralnością obywatelską, gdy społeczeństwo ma z a u f a n i e do władz skarbowych, że nie powodują się jednostronną tendencyą fiskalną i trzymają się ściśle ducha i postanowień ustawy. Dopóki takie zaufanie, zależne w znacznej części od postępowania samych organów skarbowych, nie zakorzeni się wśród społeczeństwa, dopóki trwać będzie ciągła tajemna walka między skarbem publicznym a obywatelami, dopóty ani skarb publiczny nie osiągnie pełnej korzyści z postępowego podatku dochodowego, ani społeczeństwo nie zrozumie demokratycznej idei przewodniej, która podatek ten czyni prawdziwie postępową, nowożytną instytucyą skarbową[1].

B. PODATKI DOCHODOWE NIEZUPEŁNE.

W niektórych państwach istnieją podatki nałożone na mieszkańców od pewnych r o d z a j ó w d o c h o d u, płynących z oznaczonych w ustawie źródeł. Podatki takie nie uwzględniają całego dochodu podatników, a tem samem nie mogą uwzględnić w całości ich ogólnych stosunków ekonomicznych i rzeczywistej siły podatkowej. Pomimo to różnią się one od podatków od intrat w ich tradycyjnem znaczeniu jako podatków katastralnych, szacunkowych, ponieważ są nałożone wprost na o s o b y podatników i uwzględniają w części, w danej kategoryi dochodu, ich rzeczywistą siłę płacenia podatku. Z tego powodu zajmują takie podatki pośrednie miejsce między podatkami od intrat, a podatkami dochodowymi i stanowią naturalne przejście z systemu podatków od intrat do podatku dochodowego. Dlatego nazywamy podatki, nałożone na mieszkańców od pewnych rodzajów dochodów, podatkami dochodowymi n i e z u p e ł n y m i. Podatki dochodowe niezupełne istnieją niekiedy o b o k podatku ogólnego dochodowego. Mianowicie Austrya, wprowadzając ustawą z 25 października r. 1896 ogólny podatek dochodowy, zatrzymała dwa podatki katastralne realne, gruntowy i domowy, w ich dawniejszej organizacyi, natomiast zreformowała swoje inne podatki od intrat w duchu osobistym (podatek zarobkowy, od

[1] Ob. wyżej str. 25 i moją rozprawę „Austryacki podatek dochodowy w praktyce“ str. 21 sq.

renty i płacy), oraz związała nowy podatek od płac ściśle z podatkiem ogólnym dochodowym. W wielu kantonach szwajcarskich istnieją niezupełne podatki dochodowe obok podatków majątkowych, również istnieją takie podatki w niektórych państwach Ameryki Północnej[1]. Jako typowe podatki dochodowe niezupełne wymieniamy następujące:

a) Podatek od dochodów z całego majątku ruchomego wraz z płacą. Podatki takie wyłączają dochody z majątku nieruchomego, gruntów i domów, ze względu na panujący system podatków od intrat. Podatkiem dochodowym w tem znaczeniu jest podatek włoski z r. 1877. Podatnicy nie mający łącznie z dochodem z nieruchomości ogólnego dochodu w wysokości 400 lirów wolni są od tego podatku. Podstawą wymiaru podatku są tylko dochody czyste, po potrąceniu odsetek od długów przy każdej intracie z osobna. Dochód fundowany jest silniej opodatkowany, niż dochód niefundowany: mianowicie podlega podatkowi dochód z renty w całej swej wysokości, dochód łączny z pracy i kapitału w wysokości $^6/_8$ części, dochód z pracy w $^5/_8$ częściach, dochód z płac publicznych tylko w połowie[2]. Fasya dochodów winna być szczegółową, a wniesioną może być ustnie u burmistrza lub w urzędzie podatkowym. Sprawdzenie fasyi i wymiar podatku należy do komisyi, którą wybierają dla czynności w pierwszej instancyi rady gminne, przewodniczącego zaś mianuje rząd. Czynności w drugiej instancyi załatwiają komisye prowincyonalne, wybierane w połowie przez radę prowincyonalną i izbę handlową, w połowie zaś mianowane

---

[1] W Massachusetts, Virginii i południ. Carolinie. Ob. Seligmann w Handwörr. der Staatsw. III., 3 wyd.

[2] Wedle art. 70 ustawy z 24 sierpnia 1877 nie mogą prowincye i gminy nakładać dodatków do tego podatku (podobnie jak w Austryi do podatku osobisto-dochodowego). Literaturę podaje W. Burkhard w Handw. der Staatsw. III. Stopa podatku wynosi 20%. Dochód skarbu z tego podatku wynosił w r. 1906/7:

				275 milionów lirów,	8·11 lirów na głowę ludności		
z podatku gruntowego . .	88	„	„	2·64	„	„	„
z podatku domowego . .	94	„	„	2·77	„	„	„

Wszystkie podatki bezpośrednie we Włoszech wynosiły 458·6 mil. lirów
„ „ pośrednie „ „ „ 1.187·4 „ „
Przychody zarobkowe we Włoszech wynosiły . . . . 308·8 „ „

przez rząd, nakoniec w trzeciej instancyi komisya centralna, mianowana w całości przez ministra skarbu.

b) Podatek od płacy. Odrębny podatek od płacy jest uzasadniony w systemie podatkowym, jeśli płaca nie została dotkniętą innym podatkiem bezpośrednim. Z natury swej jest podatek od płacy podatkiem osobistym, ponieważ płaca jest wynagrodzeniem za usługi osobiste, a nie intratą z jakiegoś kapitału, oderwaną od osoby gospodarza. Pojmowanie płacy jako intraty polega na nieuzasadnionej fikcyi, jakoby usługi osobiste były na podobieństwo gruntu, domu lub przedsiębiorstwa samoistnem źródłem dochodów, niezwiązanem ściśle z osobą pracującego. Zazwyczaj także w praktyce jest podatek od płacy podatkiem dochodowym niezupełnym, ponieważ wymiar podatku opiera się nie tylko przedmiotowo na wysokości płacy, ale zarazem, przynajmniej w części, na uwzględnieniu niezbędnego utrzymania, niekiedy też innych stosunków osobistych podatnika. Podatek od płacy wybiera się także od urzędników publicznych, celem zadośćuczynienia zasadzie powszechności podatku. Z podatkami od płacy spotykamy się w systemach podatkowych wszystkich państw europejskich[1]. W Austryi zreformowano w roku 1896 podatek od płacy w ten sposób, że podlegają mu tylko płace wyższe nad 6.400 koron, o ile są rzeczywistym czystym dochodem, przyjętym przez komisyę szacunkową dla podatku osobisto-dochodowego. W ten sposób stał się austr. podatek od płacy typem podatku dochodowego niezupełnego z płacy, o stopie postępowej od 0·4% do 6%. Na wzór Austryi uchwalono w roku 1909 analogiczny podatek w Węgrzech. Podatek ten jest niesłusznym, ponieważ obciąża poraz drugi płacę, dotkniętą już w ogólnym dochodzie podatkiem osobisto-dochodowym, gdy przeciwnie dochody z pracy jako „nie fundowane“ powinny podlegać niższej stopie podatku. U wielu osób jest płaca jedynym dochodem, opodatkowanym dwukrotnie i to tem silniej, że płaca jest organom skarbowym w całości znaną i nie może być zatajoną tak, jak niektóre inne dochody.

c) Podatek od renty z kapitałów pieniężnych. Podatnikami są tu kapitaliści, pobierający dochód z publicznych papierów

---

[1] Ob. Wagner, w „Handbuch“ Schönberga, III., str. 292—300 (tamże literatura).

kredytowych, z akcyj i udziałów akcyjnych, z rent czasowych, dożywotnich, z wierzytelności hipotecznych, depozytowych, z pretensyj osobistych i innych. Klasa kapitalistów pieniężnych ma w systemie gospodarstwa kredytowego znaczny i ciągle rosnący udział w dochodzie społecznym, a dochód jej płynie z tych źródeł w znacznej części bez własnej pracy, jest pewnym, fundowanym, nadaje się więc w zupełności do opodatkowania. Jeżeli w państwie istnieje ogólny podatek dochodowy, może być renta z kapitałów pieniężnych dotknięta wyższą stopą, niż dochód niefundowany, lub też może pozostać obok podatku dochodowego ogólnego odrębny podatek od renty. Wszelako podatek taki, jako osobisty, powinien uwzględniać niezbędne utrzymanie podatnika, zastosować stopę progresyjną, nie tworzyć nowego ciężaru rzeczowego.

W dotychczasowej praktyce skarbowej przedstawia się podatek od renty przeważnie jako podatek rzeczowy od kapitału i intraty. Zwyczajną formą takiego podatku jest podatek k u p o n o w y, nałożony na kupony papierów giełdowych, bez względu na osoby podatników. Podatek kuponowy nie jest podatkiem osobistym, lecz rzeczowym, wskutek nałożenia podatku kuponowego obniża się wartość i kurs papierów giełdowych, faktycznie więc ma ten podatek charakter łączny podatku od kapitałów i od intraty. Podatnikiem jest tu tylko formalnie posiadacz papieru giełdowego, materyalnie zaś jest on nim tylko wtedy, gdy nowy podatek od renty zastanie go w posiadaniu papieru. Zresztą często podejmuje się już zgóry osoba, a względnie zakład wydający papiery giełdowe, uiszczania z własnych funduszów podatku kuponowego, celem utrzymania kursu papieru na wyższym poziomie. Podatek kuponowy nie odpowiada wymogom teoryi podatkowej, jest tylko dogodnym dla skarbu ze względów technicznych, albowiem może być łatwo przez dany zakład, a względnie samo państwo od własnych obligacyj wybranym przy wypłacie kuponów, tak od obywateli, jak i cudzoziemców.

Podatek dochodowy od renty, jako osobisty, powinien być wymierzany na podstawie fasyi podatników, sprawdzonej przez powołane komisye szacunkowe. Jednym z środków sprawdzenia fasyi mogą być wykazy osób i zakładów wypłacających dywidendy, odsetki, renty, w ogólności więc zeznania samych dłu-

żników, tudzież jawność spisów podatkowych. Tylko jako podatek osobisty może podatek od renty uwzględnić zasady sprawiedliwości podatkowej przy układzie stopy podatku i tylko w tym wypadku nie będzie się mógł wierzyciel uchylić od podatku przez przerzucenie go w wartości skapitalizowanej na sprzedawcę papieru, lub w kwocie rocznej na swego dłużnika. Jako odrębny podatek osobisty istnieje ten podatek w niektórych państwach niemieckich, z większych w Bawaryi.

W Austryi przy sposobności reformy podatkowej z r. 1896 wprowadzono osobny podatek od renty, jako uzupełniający osobisty podatek bezpośredni; mianowicie podlega temu podatkowi każdy, kto ma przychody z przedmiotów lub praw majątkowych, nie dotknięte bezpośrednio podatkiem gruntowym, domowym, zarobkowym lub od płacy. Takimi przychodami są odsetki i renty od obligacyj publicznych i prywatnych, od pożyczek i innych wierzytelności, czynsze dzierżawy przedsiębiorstw i praw przemysłowych, renty wszelkiego rodzaju, dywidendy i odsetki od zagranicznych papierów wartościowych. Jako podatek w zasadzie osobisty uwzględnia podatek od renty minimum egzystencyi, albowiem osoby, których ogólny dochód roczny nie przewyższa kwoty 1.200 koron, wolne są nie tylko od podatku osobisto dochodowego, ale oraz od rentowego; od renty pobieranej wolno podatnikom potrącić odsetki od ciężarów z tytułów prywatnych na rencie ciężących. Podstawą wymiaru podatku od renty są podobnie jak przy osobisto dochodowym wpływy stałe w wysokości uzyskanej w ostatnim roku, wpływy zmienne zaś wedle przecięcia z trzech lat ostatnich. Na wzór tego podatku wprowadzono ustawą z r. 1909 także w Węgrzech podatek od renty jako uzupełniający podatek bezpośredni.

Pomimo pozorów jest austryacki i węgierski podatek od renty tylko w części podatkiem osobistym z cechą dochodowego, przeważnie zaś jest podatkiem od intraty z kapitałów pieniężnych. Dochód bowiem z tego podatku wpływa głównie przez potrącenie podatku od kuponów i procentów wypłacanych przez kasy publiczne państwowe i autonomiczne, tudzież przez kasy przedsiębiorstw obowiązanych do publicznego składania rachun-

---

[1] Bliżej o tem W. Burkhard, „Kapitalrentensteuer“ w „Handworterbuch der Staatsw“ V. (tamże literatura)

ków. We wszystkich tych wypadkach nie może być minimum egzystencyi uwzględnionem. Tylko wtedy, gdy podatek od renty wymierza władza podatkowa wprost pewnej osobie na podstawie przedłożonej przez nią fasyi i gdy władza ta z wymiaru podatku osobisto-dochodowego wie o wysokości ogólnego dochodu tej osoby, mogą być uwzględnione owe uwolnienia osobiste, jakie ustawa podatnikom przyznaje. Stopa podatku austr. od renty jest różną; wynosi z reguły 2% (wyjątkowo $^1/_2$% i $1^1/_2$%), 3% i 10%. [illegible]

d) Także inne podatki od intrat, mianowicie zarobkowy, domowy i gruntowy, mogą przeobrazić się w niezupełne podatki dochodowe, jeżeli podstawą ich wymiaru będzie rzeczywisty osobisty dochód podatnika z przedsiębiorstw, czynszów i gruntów, w miejsce intraty przeciętnej i domniemanej. Nowy austryacki podatek powszechny zarobkowy z r. 1896 ma nawet nazwę „osobistego“, ponieważ nałożony jest na osoby, mające przedsiębiorstwo zarobkowe lub zajęcie na zysk obliczone i ponieważ jest wymierzany przez komisye z uwzględnieniem osobistych stosunków zarobkowych podatnika wedle średniej zyskowności jego zajęcia w porównaniu z innymi podatkami.

e) Podatek dochodowy może być uzupełnieniem istniejącego systemu podatków od intrat. Jeżeli państwo zachowuje swoje podatki od intrat może dotknąć nowym podatkiem dochodowym takie dochody, które owym systemem nie są objęte. Takim uzupełniającym podatkiem był podatek dochodowy, zaprowadzony w r. 1899 w Bawaryi. Podatek taki uzupełniający nie miał jednak donioślejszego znaczenia dla skarbu, tak samo jak w Austryi podatek rentowy, który jest uzupełniającym podatkiem od intrat pomimo istnienia osobnego ogólno-dochodowego podatku. Z tego powodu przeprowadzono w Bawaryi ustawę z 14 sierpnia 1910 w tym duchu, że wprowadzono podatek dochodowy ogólny a obok niego utrzymano jako uzupełnienie podatki przychodowe[1].

---

[1] W Bawaryi w r. 1908 wynosił przewidywany dochód z podatku dochodowego tylko 4,939.000 marek czyli 5·3% podatków krajowych. W Austryi podatek rentowy w r. 1908 przyniósł 18,188.947 koron; z tej sumy przypadało na podatek kuponowy 6,827.757 koron, na podatek wymierzony na podstawie fasyj tylko 3,361.190 koron. O podatkach uzupełniających dochodowych w Mecklenburg, Reuss st. linia, w Alzacyi i Lotaryngii ob. Lesigang w Handw. der Staatsw. (tamże literatura str. 734).

II. PODATKI MAJĄTKOWE.

Podatkami majątkowymi nazywamy podatki, nałożone na podatników od ich majątku lub przyrostu majątkowego. Majątek jest pojęciem ekonomicznem i prawnem, albowiem oznacza zapas dóbr, należących do pewnej osoby, jako właściciela. Podatek majątkowy jest więc z natury swej podatkiem osobistym, dotyka wprost osobę podatnika, na podstawie posiadanego przezeń majątku i tem różni się od podatków od kapitałów i intrat. W znaczeniu skarbowem jest majątkiem wszelkie mienie materyalne podatnika, składające się z kapitałów i wytworów, nie tylko majątek znaczny, wystarczający na całe utrzymanie gospodarza. Podatek majątkowy nie wyklucza więc opodatkowania także osób nie „majętnych“ w znaczeniu zwykłem.

Podatki majątkowe jako nadzwyczajne, nakładane w chwilach wielkiej i nagłej potrzeby dla ochrony ojczyzny, mogą naruszać wprost majątek obywateli, a z nim kapitał społeczny. Jako podatki zwyczajne i stałe nie powinny mieć podatki majątkowe takiej tendencyi. Majątek jest tu tylko podstawą wymiaru, środkiem wyszukania i dotknięcia dochodu podatnika. Tylko formalnie zatem przedstawiają się takie podatki jako majątkowe, materyalnie obciążają dochód, podobnie jak inne podatki osobiste.

W prostych stosunkach gospodarczo-społecznych, zanim rozwinie się społeczny podział pracy, gospodarstwo pieniężne, a nadewszystko kredytowe, jest majątek jako taki, jego rozległość i jakość, jawnym dowodem i dostateczną miarą zamożności obywateli. Dociekanie dochodu rzeczywistego w takich stosunkach jest zbędne, albowiem podstawą utrzymania gospodarstwa domowego są głównie produkty i usługi, płynące w naturze z własnego majątku. Dlatego podatek majątkowy był z natury rzeczy rozpowszechniony w wiekach starożytnych i średniowiecznych i dopiero stopniowo z rozwojem stosunków ekonomicznych i systemu skarbowego rozkładał się na poszczególne podatki od kapitałów, intrat i dochodów. Dzisiaj podatek majątkowy jako podatek jedyny lub główny nie może zadość uczynić wymogom teoryi skarbowej, ponieważ majątek jawny w kapitałach i wytworach, nie przedstawia rzeczywistej zamo-

żności podatników. Celem dokładnego zbadania majątku każdego podatnika z osobna, muszą być szczegółowo zbadane, podobnie jak przy ogólnym podatku dochodowym, jego rzeczywiste czyste intraty, ogólne koszta zarządu, długi osobiste, słowem cały rzeczywisty dochód. W takim wypadku zaś, gdy władze skarbowe znają wysokość i jakość dochodu, powinien być zastosowanym wprost podatek dochodowy, zamiast majątkowego.

Z uwag powyższych wypływa, że podatki majątkowe ogólne, jako podatki główne, straciły w dzisiejszych stosunkach społecznych dawną racyę swego istnienia i powinny przekształcić się w podatki dochodowe. Mają one atoli nadal znaczenie podatków uzupełniających luki w systemie podatkowym poszczególnych krajow. Najpierw mogą one posłużyć do silniejszego opodatkowania dochodów fundowanych, jeżeli podatek osobisty dochodowy nie stosuje do takich dochodów stopy wyższej. Swoją drogą krótszym, dogodniejszym i tańszym sposobem w tym samym celu jest podniesienie stopy podatku dochodowego dla dochodów fundowanych. Powtóre, można podatkiem majątkowym obciążyć t. zw. kapitały użytkowe, jak pałace, parki, przedmioty zbytkowe, które dowodzą znacznej zamożności u podatników, chociaż intraty nie dają. Nakoniec przyrost majątkowy nadzwyczajny, nie stanowiący właściwej intraty i dochodu, może być dotknięty podatkiem majątkowym. Do rzędu podatków majątkowych należy materyalnie też wiele podatków od obrotu; formalnie tylko są to podatki odrębne i będą omówione w osobnym dziale.

A) PODATEK MAJĄTKOWY OGÓLNY.

Ogólny podatek majątkowy dotyka cały majątek podatników. Jako podatek osobisty powinien uwzględnić minimalny majątek, niezbędny do utrzymania, stopę podatku zastosować do rodzajów i do wysokości majątku. Stopa podatku majątkowego stosować się winna do prawdopodobnych dochodów z majątku, albowiem źródłem podatku pozostaje zawsze dochód. Jeśli więc prawdopodobne dochody z pewnego rodzaju majątku są wyższe, niż dochody z innych jego rodzajów, może być stopa w pierwszym wypadku wyższa, niż w drugim. Ogólny podatek majątkowy może w systemie podatkowym rozmaite zajmować stanowisko. Prze-

dewszystkiem może być podatkiem głównym, podatki zaś od intrat i dochodowe zajmują obok niego stanowisko uzupełniające. Takimi są mianowicie podatki majątkowe w kantonach szwajcarskich. Powtóre może być ten podatek odwrotnie tylko dopełniającym obok głównego ogólnego podatku dochodowego lub systemu podatków od intrat. Takim jest podatek majątkowy, zaprowadzony w r. 1893 w Holandyi, w r. 1893 w Prusiech, następnie w r. 1899 w Hesyi i w Brunświku, w r. 1902 w Saksonii, a w r. 1906 w Baden.

Typem ogólnych podatków majątkowych, zastosowanych do dzisiejszych zasad i potrzeb skarbowych, są podatki majątkowe w Szwajcaryi. Kantony szwajcarskie nie zniosły średniowiecznych podatków majątkowych, lecz starały się w sposób odpowiedni je przekształcić, uzupełnić i nagiąć do nowych stosunków[1]. Podstawą systemu podatków bezpośrednich pozostały tam nadal podatki majątkowe, ale uposażono je w cechy podatków osobistych i uzupełniono nowymi podatkami osobistymi, celem dosięgnięcia dochodów niefundowanych. Tylko w kantonie Baselstadt zaprowadzono podatek dochodowy jako główny, o który oparto podatek majątkowy. W szczegółowem urządzeniu podatków majątkowych zachodzą między kantonami znaczne różnice. Minimalny majątek, wolny od podatku, jest również rozmaity, stopa podatkowa jest w jednych kantonach proporcyonalną, w innych progresyjną.

Austrya nie ma ogólnego podatku majątkowego, ma jednakowoż pod nazwą opłaty ekwiwalentowej podatek od wartości majątków martwej ręki wymierzany na lat dziesięć i rozłożony na lat dziesięć.

Podatki majątkowe uzupełniające (Ergänzungssteuern), istniejące w poszczególnych państwach niemieckich, są uzupełnieniem ogólnych podatków dochodowych celem silniejszego opodatkowania dochodów fundowanych. Majątek do pewnej wysokości jest wolny od podatku (w Prusiech do 6.000 marek, tudzież majątek osób nie mających nad 900 m. dochodu, jeżeli majątek ich nie przewyższa 20.000 m.; w Saksonii majątek do 12.000 m. i osób mających dochód do 950 m., jeżeli ich majątek nie przewyższa 20.000 m.; w Baden majątek do 1000 m., oraz majątek mało-

[1] Por. o tem Schanz, „Die Steuern der Schweiz", I., str. 53 sq.

letnich, wdów i niezdolnych do pracy, jeżeli ich dochód nie przewyższa 900 m.). Stopa podatku jest umiarkowaną[1].

Także w systemie podatkowym państw Ameryki północnej zajmują podatki majątkowe miejsce poważne[2].

B) PODATKI OD PRZYROSTU MAJĄTKOWEGO.

Nadzwyczajne przybytki majątkowe ze spadków lub zapisów, darowizn, wygranych losowych, odkrytych skarbów, bogatych kopalń i inne wpływy podobne, nie należą do dochodu i nie są przedmiotem podatku dochodowego. Osoby obdarzone spadkiem, darowizną lub szczęśliwym losem, mają chwilowo znacznie większą możność płacenia, niż w razie chwilowego podniesienia się ich dochodu. Albowiem majątek ich, podstawa trwała ich dochodów, wzrasta, podnosi trwale ich siłę ekonomiczną i podatkową. Słuszna więc, aby osoby takie w czasie tak znacznej możności płacenia przyczyniły się w wyższym stopniu do zasilenia skarbu, niż czynią to trwale z tytułu dochodowych i innych podatków. Na względach skarbowych więc i sprawiedliwości podatkowej w obec przeciążenia wszystkich warstw społecznych w dzisiejszych systemach podatkowych opierają się podatki od przyrostu majątkowego. W praktyce skarbowej znane są już od dawna podatki od spadków, darowizn i wygranych. W teoryi nie przydzielono im dotychczas stałego miejsca w systemie podatkowym. Niektórzy zgodnie z praktyką skarbową, upatrują w nich dotychczas charakter opłat skarbowych. Opinia ta jest błędną, albowiem za

---

[1] W Prusiech podwyższono w r. 1909 stopę podatku za pomocą 25% dodatku — podobnie też stopę podatku dochodowego. Reforma obu podatków jest w toku. W Baden wprowadzając ten podatek, ustawą z 28 września 1906 uchylono równocześnie podatki od intrat (gruntowy, domowy, przemysłowy i od renty z kapitałów).

W Prusiech opodatkowano w r. 1908/10 podatkiem uzupełniającym 1,502.570 osób, a majątek ich oszacowano na 91·5 miliardów marek, przeciętnie 61.000 marek na osobę opodatkowaną. Na r. 1910 preliminowano dochód z tego podatku w kwocie 54·5 mil. m. W Saksonii majątek nad 12.000 m. wynosił w r. 1909 ogółem 9.325 miliardów marek, podatek zaś 4,395.560 m. Podatkowi podlegało 125.804 osób czyli 2·7% ludności, w tem 1% ludności miało majątki nad 12.000—20.000 m., zaś 1·7% ludności nad 20.000 marek. (Stat. Jahrbuch za r. 1910 str. 194).

[2] O tem bliżej Kaufmann w Mayra „Allg. stat. Archiv" Bd. 1890 str. 234.

usługi państwa, świadczone przy nabyciu owych przybytków, mogą być płacone osobno pewne opłaty, tu zaś chodzi o te przymusowe daniny, które niezależnie od usług publicznych państwu się należą. Inni zaliczają te podatki do rzędu podatków od obrotu również pod wpływem praktyki skarbowej. Podatki te jednak nie są podatkami od obrotu, ponieważ przybytki majątkowe nie są przeznaczone do obrotu, lecz są osobistym przyrostem majątkowym danej osoby. Nie można też poczytywać tych podatków za konsumcyjne od osobistego używania lub spożycia, albowiem przyrost majątkowy nie świadczy wcale o używaniu lub spożyciu danego przedmiotu. Z tego powodu nie mają takie podatki także charakteru podatków konsumcyjnych zbytkowych[1]. Słowem, są one podatkami osobistymi majątkowymi.

a) PODATEK SPADKOWY.

Podatek spadkowy, znany w praktyce skarbowej już w starożytności, starają się w teoryi uzasadnić rozmaitymi względami prawnymi, społecznymi, ekonomicznymi i skarbowymi. Za przykładem Jeremiasza Benthama i J. Stuarta Milla uważają niektórzy podatek spadkowy za rodzaj państwowego prawa dziedziczenia po osobach zmarłych[2]. Zapatrywanie takie jest mylne, albowiem prawo dziedziczenia jest samoistnym przywilejem skarbowym, odrębnym od podatku. Inni uzasadniają podatek spadkowy jako wynagrodzenie spadkobierców, świadczone państwu za możność prawną dziedziczenia spadku. Wszelako prawo spadkowe w dzisiejszych społeczeństwach, związanych ściśle z ustrojem prywatnej, dziedzicznej własności, nie jest wcale jakimś przywilejem, prawem wyjątkowem, za które miałoby państwo otrzymywać odwzajemnienie czy opłatę. Nie można też tłumaczyć podatku spadkowego tytułem uzupełnienia podatków niezapłaconych przez spadkodawcę, ponieważ system podatkowy powinien być w ten sposób

---

[1] Zalicza je do nich B i l i ń s k i, ale kładzie nacisk na przyrost majątkowy (str. 272).

[2] Por. wyżej, str. 131. W Anglii do połowy XIV. wieku nie było wcale ustawowego prawa dziedziczenia ruchomości, lecz w braku testamentu dziedziczył król, później biskup. Ztąd uważano dawne podatki spadkowe od spadków ruchomych (p r o b a t e d u t y) za opłaty od pozwolenia na objęcie spadku.

urządzony, aby podobnych uzupełnień sztucznych i nierównych nie potrzebował.

Za podatkiem spadkowym przytaczają nowsi ekonomiści i politycy przedewszystkiem względy polityki społecznej[1]. Rzeczywiście stosunki społeczne wymagają zastosowania rodzajów podatku i całego systemu podatkowego do rzeczywistej możności i siły podatkowej. W tem znaczeniu polityka społeczna wiąże się z potrzebami skarbowemi i popiera racyę podatku od spadków. Nie należy atoli w argumentacyi posuwać się zbyt daleko, na pole obce teoryi skarbowej, nie należy mianowicie narzucać podatkowi celów bezpośredniej reformy socyalnej, ponieważ celów takich instytucye podatkowe, jako skarbowe, z góry nie mają. W ogólności uzasadnienie swe czerpie podatek spadkowy w nowożytnych, znanych nam, zasadach podatkowych, skarbowych, ekonomicznych i prawnych, niemniej w dzisiejszym stanie europejskiej skarbowości, który powinien być w duchu owych zasad zreformowanym. Podatek spadkowy wprowadza do systemu podatkowego nowy żywioł demokratyczny, jest wyrazem silniejszego obciążenia warstw zamożniejszych i mienia fundowanego.

Podatek od spadków jest z natury swej podatkiem osobistym, dotykać powinien poszczególnych podatników w miarę ich możności podatkowej, zdobytej przyrostem majątkowym. Jeżeli spadek z powodu ciężarów z nim połączonych nie stanowi przyrostu rzeczywistego, nie powinien być podatek wybierany. Spornem jest w teoryi i nie ustalonem w europejskiej praktyce skarbowej, czy spadek ojca rodziny lub małżonka może być uważany dla pozostałej rodziny za istotny przyrost majątkowy. Słusznem jest zapatrywanie, że ubytek siły osobistej ojca rodziny lub męża w klasach niezamożnych, opartych niemal wyłącznie na pracy, jest dla rodziny, szczególnie nieletniej i wdowy, większą stratą, niż formalny przyrost majątkowy z powodu otrzymanego dziedzictwa. Wszak rodzina jest wprawdzie nie formalnie, ale materyalnie już za życia spadkodawcy w posiadaniu i używaniu jego majątku, a wskutek jego śmierci traci kierownika, główną siłę ekonomiczną, a nadto ponosi rozmaite koszta pogrzebowe, opłaty spadkowe i inne! Najbliższa zatem rodzina, utrzymywana przez

[1] O całej tej kwestyi ob. Biliński, str. 272 sq. i Leo, „Podatek od spadków“, str. 82 sq.

spadkodawcę, w szczególności dzieci, rodzice i żona, powinny być zupełnie wolne od podatku od spadków niewielkich.

Jeżeli jednak spadek jest znaczniejszym, wówczas polepsza zazwyczaj stanowisko materyalne nawet członków rodziny o tyle, że daje im możność samoistnego gospodarowania przy pomocy odziedziczonego kapitału. Im większym ten spadek, w tem wyższym stopniu wzrasta siła ekonomiczna i podatkowa dziedziców. Znaczniejsze spadki mogą być zatem obciążone podatkiem nawet wtedy, gdy przechodzą w ręce rodziny, byle stopa podatku była umiarkowaną i wzrastała w powolnej progresyi. Dla dzieci nieletnich, rodziców i wdowy powinny być przyznane ulgi podatkowe.

O wiele większym jest materyalny przyrost majątkowy dla osób dalszych, krewnych i obcych, które otrzymują spadek lub zapis. Dla nich może być stopa podatku wyższą i progresya może być silniejszą. Wśród tych osób powinny być utworzone dalsze jeszcze różnice, przynajmniej dwa stopnie pod względem wysokości podatku. Mianowicie osoby, które dawniej należały do jednej rodziny z spadkodawcą, jak krewni w linii prostej, mąż i rodzeństwo, powinny być więcej uwzględnione, niż krewni dalsi lub osoby obce. Owe osoby bliższe bowiem, związane z osobą zmarłą licznymi stosunkami rodzinnymi i ekonomicznymi, ponoszą również z powodu śmierci jej nieraz znaczną stratę materyalną, której nawet otrzymane dziedzictwo powetować nie zdoła. Nakoniec osoby dobrze zasłużone około spadkodawcy, jego służba, urzędnicy, lekarze, doradcy prawni, opiekunowie, otrzymują częstokroć zapis tytułem słusznego wynagrodzenia za swe usługi, słuszna więc, aby takie zapisy i spadki do pewnej sumy były zupełnie wolne od podatku lub przynajmniej podlegały stopie umiarkowanej [1].

Z ogólnych zasad podatkowych wypływa, że spadki, zapisy i fundacye na cele publiczne i dobroczynne, popierające zadania i działalność samego państwa i samorządu, powinny być uwolnione od podatku spadkowego.

---

[1] Por. Leo, str. 182. Natomiast mniejsze znaczenie ma uwzględnienie wieku osoby na zasadach asekuracyjnych (żąda tego za przykładem Anglii Charton „Réforme fiscale“ str. 400), ponieważ podatek spadkowy spada jednorazowo na spadkobiercę bez względu na to, jak długo będzie używał spadku.

W skarbowości europejskiej były podatki od spadków na równi z podatkami od obrotu uważane dawniej jako opłaty i zostały umieszczone w systemie opłat. Ztąd dotychczas w Austryi, Węgrzech, Rosyi, są one częścią składową ustaw o opłatach i uchodzą w praktyce skarbowej za opłaty.

W najnowszych czasach pod wpływem potrzeb skarbowych i idei społecznej zabrano się niemal we wszystkich państwach do reformy i podwyższenia podatków spadkowych. Najdonoślejszymi dla skarbu są one dzisiaj w W. Brytanii i Francyi.

W W. Brytanii dzisiejszy stan podatku spadkowego opiera się na ustawach z r. 1894, 1907 i 1910. Opodatkowanie spadków jest podwójne, mianowicie obok podatku od masy spadkowej (estate duty) istnieje podatek od przyrostu majątkowego w drodze spadku rzeczy ruchomych (legacy duty) i nieruchomych (succession duty). Podatek od masy spadkowej (estate duty) spada na czystą wartość majątku spadkowego wraz z wartością darowizn na wypadek śmierci i innych darowizn, uczynionych w ciągu roku przed śmiercią spadkodawcy. Małe spadki do 100 Ł. są wolne od podatku. Podatek jest progresywny i stosunku pokrewieństwa między spadkodawcą a dziedzicem nie uwzględnia. Stopa podatku wzrasta od 1% do 20%. Podatek od przyrostu majątkowego w drodze spadku (legacy i succession duty) spada na krewnych i innych spadkobierców, najbliżsi krewni jednak, descendenci, ascendenci i małżonkowie wolni są od tego podatku. Stopa podatku tego nie jest progresywną, ale różną wedle stopnia pokrewieństwa spadkobiercy do spadkodawcy (od 3% do 10%). Spadki nie wynoszące 1000 Ł. netto, wolne są od tego podatku[1].

We Francyi podatek spadkowy ma dotychczas formę opłaty od rejestrowania. Ustawą z 25 lutego 1901 jednak został podatek spadkowy przeistoczony w progresywny podatek od przyrostu majątkowego w drodze spadku przez dozwolenie potrącenia cię-

[1] W r. 1909 wynosiła wartość spadków (mas spadkowych, dotkniętych estate duty) w W. Brytanii 275 milion Ł., dochód z podatku zaś 18·3 milionów Ł., czyli przeciętnie 6·6% wartości spadków. Przeważną część tego podatku płacą największe spadki. Spadki opłacające w r. 1909 średnio 5% w liczbie 67.081 wynosiły 181 milionów Ł. i dały podatku 8·2 mil. Ł., spadki zaś wysokie, opłacające nad 5% w liczbie 443 wynosiły 94 milionów Ł i dały podatku 10 milionów Ł. (P i r o t, str. 142). Na r. 1910 preliminowano dochód w kwocie 22 milionów Ł. wskutek podwyższenia podatku.

żarów spadkowych i zastosowanie stopy progresywnej. Formalnie tylko utrzymała się nazwa opłaty. Podatkowi podlegają spadki, zapisy i darowizny na wypadek śmierci. Stopa podatku jest progresywną wedle wysokości czystego przyrostu majątkowego dla poszczególnych spadkobierców i wedle stosunku ich pokrewieństwa ze spadkodawcą. Dla krewnych w linii prostej sięga w r. 1910 stopa podatku od 1% do 7·5% dla dalekich krewnych i obcych wynosi stopa 15% do 29%[1].

We Włoszech wzoruje się podatek spadkowy na ustawodawstwie francuskiem, jest formalnie także opłatą od rejestrowania (tassa di successione). Stopa podatku jest progresywną i sięga na mocy ustawy z 23 stycznia 1902 dla krewnych w linii prostej do 3·6%, dla obcych od 15% do 22%. Spadki i zapisy na rzecz zakładów dobroczynnych podlegają stałej stopie 5%[2].

W Niemczech zaprowadziła ustawa z 3 czerwca 1906 progresywny podatek spadkowy dla całej rzeszy w miejsce podatków, istniejących dawniej w poszczególnych państwach. Podatki owe w państwach związkowych zostały uchylone, o ile nie obciążają spadków nie dotkniętych ustawą rzeszy, mianowicie spadków dzieci lub małżonków spadkodawcy. Państwa związkowe uczestniczą w dochodach rzeszy z tego podatku. Z końcem r. 1908 wniósł rząd związkowy w parlamencie niemieckim wśród nowych projektów podatkowych także projekt podatku od mas spadkowych bez względu na osoby dziedziczące. Zarazem projektował rząd zmianę ustawy cywilnej co do dziedziczenia z ustawy w tym duchu, że w braku spadkobierców w linii prostej i w linii bocznej drugiego stopnia oraz małżonków miałoby państwo dziedziczyć z ustawy. Projekty te jednak nie zostały przyjęte, obowiązuje więc nadal ustawa z r. 1906. Przedmiotem podatku spadkowego jest przybytek majątku ze spadków i zapisów, tudzież aktów pokrewnych. Długi i ciężary spadków odlicza się od ich wartości. Do wysokości spadku 20.000 marek obowiązuje taryfa normalna, wynosząca wedle stopnia pokrewieństwa 4%—10%, przy spadkach

---

[1] Na r. 1910 preliminowano z podatku od spadków we Francyi 350 milionów franków, przeszło połowę całej sumy opłat od rejestrowania (692 milionów franków). Wartość spadków we Francyi już w r. 1900 przewyższała 7 miliardów franków.

[2] Dochód z podatku od spadków we Włoszech wynosił w r. 1902/3 34·7 milionów lirów.

wyższych wchodzi w zastosowanie stopa progresywna, zwiększająca stopę normalną o pewną wielokrotną część, aż do 2·5 razy, a zatem do 25% przy spadkach wysokich (nad milion marek) między dalszymi krewnymi i obcymi. Spadki i zapisy na cele publiczne i dobroczynne podlegają stałej stopie 5%. Spadki dzieci, małżonków i spadki wszelkie niżej 500 marek wolne są od podatku[1].

W Rosyi podatek spadkowy (ponownie od r. 1882) jest „opłatą“ od darmego przeniesienia nieruchomości. Uwolnione od podatku są spadki do 1000 rubli, grunty włościańskie[2], spadki i zapisy na cele kościelne i dobroczynne, ruchomości nie dające żadnych przychodów. Stopa wynosi 1% do 8% wedle stopnia pokrewieństwa spadkobierców ze spadkodawcą. Dochód z tego podatku jest stosunkowo nieznaczny.

Także w Austryi i w Węgrzech ma dotychczas podatek spadkowy formę opłaty od przeniesienia majątku.

W Austryi podstawą wymiaru podatku spadkowego, jako »opłaty od przeniesienia majątku“ [3] jest cała masa spadkowa zmarłego, jako czysty majątek spadkowy po potrąceniu długów, tudzież kosztów choroby i pogrzebu zmarłego. Spadkobierca jest odpowiedzialny za uiszczenie podatku od całej masy, nie potrącając z niej legatów. Stopa podatku spadkowego wynosi 8% wartości spadku i 25% dodatku czyli 10%; dla krewnych najbliższych tudzież dla małżonków (w chwili śmierci nie separowanych), także dla służby, której pozostawia spadkodawca rentę do wysokości 50 zł. m. k. lub kapitał do wysokości 500 zł. m. k., wynosi podatek 1% wartości spadku z dodatkiem 25%; dla dalszych krewnych aż do dzieci rodzeństwa wynosi podatek 4% od wartości spadku z dodatkiem 25%, czyli razem

[1] W r. 1907 preliminowano dochód z podadku spadkowego na 53 milionów marek, z tego 36 milionów m. dla rzeszy, resztę dla państw związkowych. Niektóre państwa związkowe pobierają własne podatki od spadków dzieci i małżonków.

[2] Na mocy ustawy z 10 kwietnia 1895 (art. 1) wolne są nadto od wszelkich opłat dawne przenoszenia wiejskich posiadłości na rzecz descendentów, ascendentów, małżonków. Dochód z podatku spadkowego w Rosyi w r. 1907 wynosił 9 milionów rubli.

[3] O dawnym podatku spadkowym w Austryi ob. Ulbrich, „Erbsteuer“ w Österr. Staatsw. I. str. 407—10. Dotąd obow. §. 57. ust. z r. 1850, poz. tar. 106 B. i przepisy dodatkowe. W r. 1905 podstawą wymiaru podatsu spadkowego była suma spadków 715,817.931 K.

5%. Jeżeli do spadku należą nieruchomości, wówczas stopa podatkowa podnosi się pod dwojakim względem; najpierw od czystej wartości nieruchomości spadkowej policza się dodatek 1½% (i 25% dalszego dodatku), a nadto wymierza się od wartości surowej, obciążonej długami, podatek od obrotu nieruchomości. W ten sposób austryacki podatek spadkowy spada przy nieruchomościach, podobnie jak francuski, na surową wartość masy spadkowej. Postanowienia o podatku spadkowym od nieruchomości zostały (głównie skutkiem starań reprezentacyi polskiej w parlamencie) złagodzone już w r. 1890 na rzecz spadków włościańskich, ostatecznie zaś ustawą z 18 czerwca 1901 nowo uregulowane, wraz z podatkami od obrotu nieruchomości za życia. Wedle tej ustawy „opłaty" od przeniesienia nieruchomości wynoszą obecnie przy spadkach i darowiznach (niezależnie od opłat spadkowych należących się od czystej wartości spadku) 1½% od wartości nieruchomości do 20.000 koron, a 2% od wartości nad 20.000 koron. Jeżeli jednak spadek dostaje się osobom krewnym lub powinowatym w linii wstępnej i zstępnej, małżonkom lub narzeczonym (na mocy umowy przedślubnej), wynosi podatek od przeniesienia nieruchomości (także za życia) 1% od wartości do 30.000 koron, 1½% od wartości wyższej, odpada zaś zupełnie, jeżeli przedmiotem przeniesienia jest gospodarstwo włościańskie i ma być nadal przez owe osoby prowadzone, o ile wartość gospodarstwa nie przewyższa 5.000 koron; nakoniec wynosi ½% od wartości takiego gospodarstwa nad 5.000 koron do 10.000 koron[1].

W r. 1909 wniósł rząd austryacki projekt podatku spadkowego w miejsce dawniejszych opłat spadkowych. Wedle tego projektu stopa podatku zależy od stopnia pokrewieństwa między spadkobiercą i spadkodawcą, a zarazem od wysokości spadku. Progresya sięga do 18%. Spadki do 500 koron mają być wolne podatku. Spadki na cele publiczne i dobroczynne mają podlegać stałej stopie 5% jak w Niemczech i Francyi. Projekt ten spotyka się dotąd z opozycyą w Izbie panów[2].

---

[1] W r. 1905 wynosiły opłaty państwowe od spadków w Austryi 24·6 mil koron, dodatek na rzecz funduszów krajowych i gminnych 8·7 mil., razem 33·4 mil. koron.

[2] Ob. przedłożenie rządowe z r. 1909 aleg. 340 protok. Izby posłów. Tamże obszerny przegląd ustawodawstwa i literatury. Z powodu reform

b) PODATEK OD DAROWIZN I WYGRANYCH.

Podatek od darowizn jest koniecznem uzupełnieniem podatku spadkowego, który możnaby obejść jeszcze za życia spadkodawcy przez sporządzenie aktu darowizny. Także system podatków od obrotu wymaga uzupełnienia za pomocą tego podatku. Uzasadnienie podatku od darowizny jest analogiczne z podatkiem spadkowym; dla najbliższych krewnych, zwłaszcza rodziny, powinny być także tutaj zapewnione ulgi podatkowe.

W W. Brytanii tworzą podatki od darowizn część opłat stemplowych (stamp duties). We Francyi jest podatek ten progresywnym, nadto zależy stopa od stopnia pokrewieństwa między obdarowanym a darczyńcą Podobnie urządzone są opłaty od darowizn we Włoszech. W Austryi ten podatek jest podobnie urządzony jak podatek (opłata) spadkowy. Tak samo projekt nowego podatku spadkowego objął także podatek od darowizn [1].

Również wygrane losowe, loteryjne, giełdowe, stanowią przyrost majątkowy, nadający się do opodatkowania. Taki podatek od wygranych mógłby zapewnić państwu znaczne dochody, gdyby wszelkie wygrane mogły być przez władzę skarbową skontrolowane. Szczególnie podatek giełdowy od wygranych z interesów dyferencyjnych byłby nie tylko słuszny, ale także dla skarbu wydatny, gdyby przeprowadzenie takiego podatku było technicznie możliwe [2]. Niestety interesy dyferencyjne tak trudno odróżnić od rzeczywistych interesów kupna i sprzedaży, że niepodobna wynaleźć sposobu urzeczywistnienia takiego podatku bez uszczerbku dla obrotu godziwego. Z tego powodu niema dotychczas w praktyce skarbowej podatku giełdowego w znaczeniu powyższem: natomiast weszły w życie w wielu państwach podatki giełdowe od obrotu papierów i towarów na giełdzie, będące uzupełnieniem systemu podatków od obrotu.

---

w dziedzinie podatków spadkowych ma dawniejsza literatura w znacznej części tylko historyczną wartość. Ob. literaturę też u Schanza „Erbschaftssteuer" w 3 wyd. Handwört. der Staatsw t. 3.

[1] Literaturę ob. przy podatku spadkowym.

[2] Por. o tem Biliński, str. 276 sq.

c) PODATEK OD PRZYROSTU WARTOŚCI Z KONJUNKTURY.

W najnowszej literaturze, niemniej w ustawodawstwie skarbowem, objawia się coraz silniej dążenie do opodatkowania zysków majątkowych, płynących z konjunktury, niezależnie od pracy i zasługi jednostki. W każdej gałęzi produkcyi społecznej, w górnictwie, rolnictwie, przemyśle, handlu i komunikacyach, tak samo w każdym rodzaju własności, ziemi i domów, zwłaszcza w miastach wielkich, papierów wartościowych, obrazów i innych dzieł starych mistrzów, spotkać się można ze zjawiskiem znacznego nieraz przyrostu wartości majątku bez przyczynienia się ze strony właściciela. Budowa kolei żelaznych, dróg wodnych, nawet zwykłych dróg lądowych, zmienia nieraz stanowczo warunki produkcyi i zbytu i potęguje rentowność ziemi i przedsiębiorstw, a wraz z rentownością także ich wartość. Podobnie rozwój przemysłu, wzrost ludności miast, podnosi wartość domów, placów budowlanych w mieście i gruntów w najbliższej okolicy. Ogólne stosunki ekonomiczne w kraju i zagranicą, stosunki finansowe państwa, stosunki polityczne międzynarodowe, wpływają niezależnie od jednostek na kurs papierów wartościowych państwowych, akcyj kolejowych i innych przedsiębiorstw, zmieniają warunki rozwoju produkcyi, stają się dla jednych błogosławieństwem, dla innych nieraz klęską ekonomiczną.

Słusznem więc jest dążenie do uchwycenia owych zysków z konjunktury i powołania ich w silniejszym stopniu do opodatkowania. Podlegają one wprawdzie zwyczajnym podatkom gruntowym, domowym, zarobkowym, dochodowym, majątkowym, od obrotu i innym, jeżeli dzięki konjunkturze podniosły się przychody z ziemi i domów, renty z kapitałów, dochody ogólne, wartość majątków i spadków; można jednak dążyć do ujęcia owego przyrostu majątkowego osobno u źródła i zapewnić w drodze opodatkowania wprost pewien udział w owym przyroście ciałom publicznym, państwu, krajom i gminom.

Dotychczas nie próbowano jednak znaleźć formy dla ogólnego podatku od zysków z konjunktury. Na razie zwrócono się ku przedmiotom nieruchomym, ziemi, placom budowlanym i domom, gdyż tutaj najłatwiej skontrolować zmianę wartości, skoro posiadacze są znani i ceny kupna z kontraktów kupna i sprzedaży mogą być łatwo zbadane i porównane. Już James

Mill i John Stuart Mill zalecali opodatkowanie przyrostu wartości gruntów i domów, płynącego ze wzrostu renty gruntowej bez zasługi właściciela. W tym samym duchu przemawiali zwolennicy upaństwowienia renty gruntowej, zwłaszcza Henry George w Ameryce i Flürschheim w Niemczech. W praktyce skarbowości jednak niemal wyłączną zwrócono uwagę na wzrost wartości gruntów budowlanych w miastach i gruntów podmiejskich, który postępuje nieraz w nagłych skokach dzięki koncentracyi ludności, przemysłu, urzędów, zakładów naukowych, życia umysłowego i towarzyskiego w miastach [1].

Podatek od przyrostu wartości, znany w dzisiejszem ustawodawstwie skarbowem, jest podatkiem nałożonym na przyrost wartości a raczej ceny gruntów, zwłaszcza w miastach, płynący z konjunktury.

Podatek ten nadaje się w pierwszym rzędzie na podatek lokalny, gminny raczej, niż krajowy lub państwowy. W miastach bowiem przyrost wartości gruntów i domów ma cechę lokalną, wypływa z jednej strony ze wzrostu ludności i rozwoju miasta, z drugiej zaś strony z działalności samej gminy na polu komunikacyi (ulice, tramwaje), wygody, zdrowia i innych potrzeb mieszkańców (szkoły, oświetlenie, parki, ogrody, szpitale publiczne, wodociągi).

Nie należy więc zabierać gminie naturalnego dla niej źródła opodatkowania, a to tem bardziej, że skarbowość gminna we wszystkich państwach cierpi na brak samoistnych źródeł opodatkowania. Za tem przemawiają także inne względy natury ogólnej. Najpierw okoliczność, że istniejące państwowe podatki spadkowe i od obrotu, niekiedy uciążliwe, już dzisiaj obciążają silnie nieruchomości i przyczyniają się sztucznie do podwyższenia ich wartości [2]. Powtóre ważny wzgląd na to, że realny przyrost wartości w całym kraju o wiele trudniej skontrolować niż w pe-

---

[1] Jest to zjawisko ogólne w całym świecie cywilizowanym. W Prusiech wedle oszacowania podatkowego podniosła się wartość ziemi, głównie w miastach, w sześciu latach 1899—1905 o dwa miliardy marek. We wszystkich stolicach i większych miastach, także u nas n. p. w Warszawie, Lwowie, Krakowie, Poznaniu, Łodzi można stwierdzić objawy podobne.

[2] W Austryi podatek od obrotu wynosi 4% wartości nieruchomości. W razie przejścia majątku w krótkim czasie przez kilka rąk rośnie już z powodu podatku znacznie cena majątku.

wnej poszczególnej miejscowości. Formalny wzrost ceny nie dowodzi jeszcze realnego przyrostu wartości, jeżeli objawia się na wielu przedmiotach majątkowych jako zjawisko powszechne. Przy powszechnej t. zw. „drożyźnie“ należałoby zbadać i porównać realną wartość nieruchomości dawniejszą i dzisiejszą. Wzrost produkcyi kruszców szlachetnych przyczynia się do zmniejszenia wartości pieniędzy [1] i formalnej zwyżki cen ziemi i wszelkich wytworów.

Podatki od przyrostu wartości jako podatki państwowe byłyby uzasadnione tylko w takim razie, jeżeliby istniejące podatki od obrotu, spadające zazwyczaj na słabszych ekonomicznie kontrahentów, zreformowano jako podatki od przyrostu wartości i tymi podatkami je zastąpiono [2].

Nie byłoby zresztą słusznej racyi, gdyby państwo ciężar taki nakładało tylko na nieruchomości, zwalniając odeń inne kapitały, n. p. papiery wartościowe. Sama emisya papierów wartościowych wynosi corocznie w zachodnich państwach europejskich miliardy [3] i już w chwili emisyi różni się często kurs papierów od wartości nominalnej [4]. Jak więc podatek giełdowy od obrotu

---

[1] Wedle sprawozdania dyrektora mennicy amerykańskiej wynosiła

	w r. 1906	w r. 1907	w r 1908
produkcya złota na ziemi:	605.632 klgr.	620.723 klgr.	664.958 klgr.
„ srebra „ „	5,133.887 „	5,729.210 „	6,319.947 „
Wartość złota w mil. marek	1689 mil. m.	1732 mil. m.	1855 mil. m.
„ srebra „ „ „	469 „ „	510 „ „	456 „ „

Zapasy złota w bankach biletowych wynosiły z końcem r. 1899: 9008 „ „
„ „ „ „ „ „ 1908: 15.310 „ „

[2] O tem bliżej w dziale podatków od obrotu. Podatki od przyrostu wartości (Wertzuwachssteuern) mają już obfitą literaturę, zwłaszcza w Niemczech. Ob. obszerny wykaz literatury w rozprawie Stier-Somlo „Grundsätzliches und Tatsächliches zur Wertzuwachssteuer“ w Conrada Jahrbücher 1909 t. 37 str. 3—4; Pabst „Die Besteuerung des unverdienten Wertzuwachses von Grund und Boden“ tamże t. 25 str. 350; Kumpmann-„Die Wertzuwachssteuer“ w Tühinger Zeitschrift 1907.

[3] W r. 1909 wynosiły nowe emisye papierów:

w Anglii 182,356.800 f sterl.
we Francyi 4.294,500.000 franków
w Niemczech 3 335,460.000 marek.

[4] W Niemczech wynosiły emisye:

	w r. 1908	w r. 1909
nominalnie	3.462 mil. m.	3.335 mil. m.
wartości kursowej .	3.772 mil. m.	3.693 mil m.

(Volksw. Chronik 1909 str. 1009—10).

papierów wartościowych był prostą konsekwencyą istnienia podatku od obrotu nieruchomości, tak i podatek od przyrostu wartości ruchomych musiałby być następstwem zaprowadzenia państwowego podatku od przyrostu wartości nieruchomości.

Przyrost wartości kapitałów ruchomych i pieniężnych nie tak łatwo dotknąć podatkiem, jak nieruchomości, ponieważ osoba właściciela zmienia się przy ruchomościach częściej i bez wiedzy i kontroli władzy. Jednakowoż dzisiejszy system podatków osobistych dochodowych, rentowych, majątkowych i giełdowych umożliwia także pod tym względem kontrolę. Rzeczą teoryi skarbowej będzie znaleźć sposoby rozszerzenia podatków od przyrostu wartości także na inne kapitały i odjęcia podatkowi temu cechy nowego obciążenia ziemi tylko i domów, a w dalszym rzędzie przerzucenia całego ciężaru na mieszkańców domów w rencie domowej.

Podatek od przyrostu wartości zaprowadzono od lat kilku w całym szeregu miast niemieckich[1]. Ustawy nakładają ten podatek na różnicę między ceną gruntu uzyskaną, a ceną nabycia, a względnie jej wartością dawniejszą. Do wartości dawniejszej jednak dolicza się wartość późniejszych nakładów i wyłożonych kosztów, oraz przy gruntach nie użytkowych umiarkowane odsetki za cały czas. Stopa podatku jest różną, zazwyczaj progresywną w miarę wysokości przyrostu[2]. W Hesyi wyszła ustawa w r. 1907 normująca ogólne warunki, na jakich gminy mogą w swoim obrębie wprowadzić podatek od przyrostu wartości. Jest to droga najwłaściwsza, albowiem ułatwia gminom uzyskanie podatku i wprowadza pewną jednolitość w organizacyę tego podatku[3].

Z przyczyn już podanych podatek ten nie nadaje się na podatek państwowy. Mimo to dwa wielkie państwa, Niemcy

---

[1] Ob. ustawy dla szeregu miast przedrukowane w Finanz-Archiv 1908 Por. też Stier-Somlo str. 42—9.

[2] N. p. w mieście Lignicy 8% od przyrostu, a przy przyroście nad 20% ceny jeszcze dodatki; w Pankowie koło Berlina na 5%—20% wedle skali progresywnej; w ustawie heskiej z 14. grudnia 1907 wynosi stopa dopuszczalna dla gmin do 20% i 30%, a połowę tej stopy dla gruntów nieużytkowych. (Ob. Finanz-Archiv 1908 str. 360—376).

[3] Przykład godny naśladowania także w Galicyi, gdzie mógłby sejm uchwalić taką ogólną ustawę na rzecz miast.

i Anglia, usiłują w najnowszych projektach podatkowych zapewnić dla skarbu państwowego także ten podatek.

W Niemczech projektował rząd w r. 1908 dla sanacyi finansów rzeszy cały szereg podatków, z których tylko niektóre i to w części stały się ustawą [1]. Z łona parlamentu wyszła wówczas myśl podatku państwowego od przyrostu wartości i zapadła uchwała, że do 1 kwietnia r. 1912 ma być wprowadzony taki podatek, zapewniający państwu co najmniej 20 milionów marek rocznie [2].

Rząd w myśl życzenia parlamentu wniósł w r. 1910 niezałatwiony dotychczas projekt państwowego podatku od przyrostu wartości. Wedle tego projektu [3] podlega podatkowi przyrost wartości gruntów i praw, które są traktowane wedle przepisów dla gruntów wydanych. Przyrost wartości przedstawia różnica między ceną nabycia i sprzedaży gruntu, do ceny nabycia jednak wliczają się koszta wyłożone na budynki i melioracye, zapłacone podatki i 4% od gruntów nieuprawionych. Stopa podatku wynosi 5% do 12% wedle wysokości wartości; stopa ta zostaje podwyższoną, jeżeli grunt przechodzi w inne ręce w krótkim okresie czasu. Dochód z podatku od przyrostu wartości ma być rozdzielony między rzeszę, państwa związkowe i gminy w ten sposób, że 50% przypadnie na rzecz rzeszy, 10% dla państw związkowych i 40% dla gmin. Nadto gminy mogłyby nakładać dodatki do tego podatku.

W Anglii kanclerz skarbu George wśród projektów reformy finansowej przedłożonych parlamentowi w r. 1909 (podatku dochodowego, spadkowego, „stemplowego“) proponował także podatek od przyrostu wartości wszelkich gruntów przy sprzedaży lub dzierżawieniu w wysokości 20% przyrostu, zdobytego pracą państwa, gmin i sąsiadów. Podatek miałby być wybierany peryodycznie, a w tym celu zarządzono oszacowanie wszystkich grun-

---

[1] 15 lipca 1909. O projekcie nowych podatków w Niemczech ob. Heckel „Die Reichsfinanzen und die Reichsfinanzreform im Jahre 1908“ w Conrada Jahrbücher 1908 t. 36 str. 764—87 i Volksw. Chronik 1908 str. 655—7.

[2] Ob. Hesse „Die Reichsfinanzgesetze von 1909“ w Conrada Jahrbücher 1909 t. 38 str. 764—6. Diehl „Zur Kritik der Reichszuwachssteuer“, tamże 1910 t. 40 str. 289 sq.

[3] Ob. Volksw. Chronik 1910, str. 211—13.

tów w W. Brytanii. Grunta w sąsiedztwie miast lub kopalń, które z tego powodu zyskały na wartości, miałyby opłacać podatek 2% od wartości szacunkowej. Posiadacze gruntów oddanych w dziedziczną dzierżawę mieliby płacić 10% przyrostu wartości w chwili odebrania gruntu w posiadanie [1].

III. PODATKI ŚCIŚLE OSOBISTE I WOJSKOWE.

A. POGŁÓWNE I PODATKI KLASOWE.

Typowym podatkiem osobistym jest p o g ł ó w n e, podatek rozpowszechniony w starożytności i wiekach średnich, mający dzisiaj w skarbowości europejskiej już tylko historyczne znaczenie. W miarę różniczkowania się społeczeństwa na klasy i zawody, w miarę zwiększania się różnicy pod względem dochodów i majątków, musiało także pogłówne uledz przeobrażeniom i reformom, zrazu w duchu klasowym, jako podatek klasowy, następnie zaś w duchu zasad demokratycznych.

W starożytności uważano podatki osobiste za znamię niewoli, wybierano je więc od ludów podbitych i niewolników. Skoro zaś niewolnicy stanowili ważną część składową majątku obywateli, przeto miało pogłówne też cechę podatku majątkowego. W czasach późniejszych cesarstwa rzymskiego starano się podatek osobisty zastosować do siły podatkowej, pogłówne więc ograniczono do kolonów [2]. W średnich wiekach i nowszych czasach nakładano pogłówne jako podatek nadzwyczajny, w pewnych oznaczonych kwotach na warstwy najmniej zamożne, zaś w kwotach wyższych na klasy zamożniejsze. W takiej formie przechowało się pogłówne aż do XIX stulecia. W Austryi nałożono dla uzupełnienia podatku „klasowego", zaprowadzonego w r. 1799, jeszcze w r. 1801 pogłówne na osoby, nie mające 100 zł. m. k. rocznego dochodu, wolne od podatku klasowego. W r. 1802 zastąpiono to pogłówne uzupełniające i nierówne dla wszystkich, pogłównem powszechnem i równem po 30 kr. od wszystkich

---

[1] C h a r l e s P i c o t „L'évolution de la politique financière en Angleterre" w wyd. Alcana str. 167—9.

[2] Por. wyżej, str. 39.

mieszkańców. Podatek ten zniesiono dopiero w r. 1829 [1]. Także w Prusiech zaprowadzono jeszcze w r. 1811 na mieszkańców wsi i miasteczek pogłówne po $^1/_2$ talara od każdej osoby wyżej 12 lat wieku [2]. W krajach europejskich utrzymało się pogłówne najdłużej w Rosyi, wybierane tam od czasów Piotra I. od włościan i mieszczan płci męskiej. Za uiszczenie podatku była odpowiedzialną rządowi gmina i rozdzielała kwotę podatku na poszczególnych podatników w swym obrębie. Pogłówne to zniesiono ostatecznie w Rosyi europejskiej ustawą z 28. maja r. 1885, a ubytek w dochodach skarbowych zastąpiono innymi podatkami. W Syberyi pozostawiono pogłówne nadal w mocy obowiązującej [3]. W ogólności jest niskie pogłówne w krajach słabo zaludnionych i nie mających zbyt znacznych różnic majątkowych dotychczas podatkiem odpowiedniejszym dla niezamożnej ludności, niż podatki spożywcze, które są właściwsze w krajach ekonomicznie rozwiniętych. W krajach europejskich zajmują podatki spożywcze od przedmiotów konsumcyi niezbędnej stanowisko dawnego powszechnego pogłównego, obciążają bowiem wszystkie jednostki i rodziny, począwszy od najuboższych aż do najzamożniejszych. Kombinacyę podatku osobistego od głów i rodzin z podatkiem konsumcyjnym od mieszkań przedstawia obowiązujący dotychczas podatek osobisto-mobiliarny (contribution personelle-mobilière) we Francyi. Podatek ten pochodzi z czasów rewolucyi i opiera się na ustawie z 21 kwietnia 1832. Podatek osobisty wynosi wartość trzech dni pracy od 1 franka 50 cent. do 4 franków 50 centim. od rodziny. Razem z podatkiem mobiliarnym od mieszkań jest ten podatek kontyngientowym i repartycyjnym. Ogólny kontyngient państwa i departamentów oznacza corocznie ustawa finansowa. Kontyngient departamentu rozdziela rada jeneralna na gminy, poczem rady municypalne wyznaczają kwotę podatku podatnikom w obrębie gminy w ten sposób, że najpierw wyznaczają podatek osobisty,

---

[1] Ob. Tęgoborski, „Des finances et du crédit public de l'Autriche" Paris 1843, I., str. 227–8.

[2] Ob. Biliński, „Studya nad podatkiem dochodowym" Lwów 1870, I., str. 176–7.

[3] Ob. v. Keussler, w „Finanz-Archiv" III., str. 264 sq. Por. też Bochenek str. 198.

resztę zaś kontyngentu rozkładają jako podatek mobiliarny w stosunku do czynszów mieszkalnych a nadto wedle swego uznania uwzględniają też siłę ekonomiczną podatników. W ten sposób podatek ten przestarzały i nierówny, siłą faktów zbliża się do podatków dochodowych i w tym kierunku jest w toku jego reforma [1].

Podatek osobisty klasowy jest rozwinięciem pogłównego w kierunku osobistych podatków majątkowych i dochodowych. Klasami, obowiązanemi do płacenia podatku tego, są w średnich wiekach klasy polityczne, w czasach nowszych klasy ekonomiczne. Podatek klasowy pruski z r. 1811 i 1820 obejmował cztery klasy główne, mianowicie w pierwszej klasie najzamożniejszych właścicieli ziemi, przemysłowców i kapitalistów, w klasie drugiej mieszkańców mniej zamożnych, w klasie trzeciej małych mieszczan i włościan, w klasie czwartej chałupników, zarobników, robotników i służbę domową. W obrębie każdej klasy były znowu po trzy stopnie podatkowe [2]. Podatek klasowy austryacki z r. 1799 był już wprost podatkiem dochodowym, albowiem mieli go płacić wszyscy obywatele od swych rzeczywistych dochodów wedle postępowej stopy [3]. Dochód minimalny do wysokości 100 złr. m. k. był wolnym od tego podatku, podlegał zaś od r. 1809 pogłównemu, podzielonemu na kilka stopni. Rodzajem podatku klasowego był także podatek żydowski, wybierany nietylko jako pogłówne, ale w wielu krajach też jako podatek majątkowy i spożywczy [4].

---

[1] O reformie ob. Charton „Réforme fiscale", str. 240 sq.

[2] N. p. w klasie pierwszej po 4, 8 i 12 talarów miesięcznie, w klasie czwartej po 5 i $7^1/_2$ groszy srebrnych od rodziny. (Por. Tęgoborski I., str. 229).

[3] Podatek klasowy wynosił:

Od	dochodu	100—300	zł.	m.	k.	$2^1/_20/_0$
„	„	500—800	„	„	„	$3^1/_2$ „
„	„	800—1.200	„	„	„	4 „
„	„	10.000—12 000	„	„	„	8 „
„	„	25.000—30.000	„	„	„	10 „
„	„	75.000—80.000	„	„	„	15 „
„	„	nad 140.000	„	„	„	20 „

(tenże str. 227).

[4] Por. tenże, str. 233—5. W krajach austryackich zniesiono podatek żydowski w r. 1819, w krajach węgierskich w r. 1847.

Dawniejsze podatki osobiste klasowe mogły się ostać jako podatki powszechne tylko tak długo, dopóki podział hierarchii społecznej na pewne klasy był prostym i wyraźnym, a w obrębie klas nie zachodziły zbyt znaczne różnice majątkowe. W dzisiejszych stosunkach ekonomicznych i społecznych, niemniej w obec wysokości dzisiejszych potrzeb skarbowych, wymagają podatki osobiste ścisłego zastosowania stopy podatku do indywidualnej możności ekonomicznej podatników, zewnętrzne zaś cechy przynależności do pewnej klasy czy zawodu nie są wcale probierzem równej siły podatkowej. Podatki osobiste klasowe nie odpowiadają więc nowożytnym stosunkom i skarbowym zasadom, i słusznem jest dążenie do przemiany takich podatków na osobiste dochodowe [1].

Podatki żydowskie musiały być uchylone jako niezgodne z zasadą równouprawnienia wszelkich wyznań i narodowości.

B. TAKSY OSOBISTE I PODATEK WOJSKOWY.

T a k s y nie mają ani w teoryi, ani w praktyce skarbowej znaczenia ustalonego. W średniowiecznej łacinie nazywano taksami oznaczenie c e n y, szacowanie przedmiotów, szczególnie z urzędu. W tem znaczeniu mówimy dotychczas o taksach, n. p. żywności, leków aptekarskich. W tym samym duchu nazywano taksami opłaty za czynności i świadczenia urzędowe, ponieważ opłaty te miały cechę prawno-prywatnego wynagrodzenia za usługi publiczne. Wydawano więc osobne przepisy i taryfy taks i sportli dla urzędów i korporacyj publicznych (T a x o r d n u n g). Obok taks w znaczeniu opłat skarbowych mieściły owe przepisy także taksy za takie usługi i funkcye publiczne, które nie wymagały od władzy ż a d n y c h k o s z t ó w. Niektóre taksy tej kategoryi przechowały się dotychczas i musimy je zaliczyć do podatków z tego powodu, że tylko pozornie są odwzajemnieniem sie osoby za usługę publiczną, w rzeczywistości zaś są p o d a t k i e m, pobieranym przy sposobności pełnienia pewnych funkcyj publicznych na rzecz pewnych osób. Niekiedy taksy nie mają nawet formalnego podobieństwa do opłat, lecz są podatkami od obrotu, n. p. taksy od przeniesienia nieruchomości. Anglicy

[1] Podatek klasowy pruski stał się od r. 1851 podatkiem osobistym dochodowym i szacunkowym, od r. 1891 podatkiem dochodowym.

i Francuzi używają wyrazu taxes, taxation wprost na określenie podatków.

Ze względu na historyczne pochodzenie tego pojęcia i na zwyczajne jego znaczenie w praktyce skarbowej, należy ograniczyć pojęcie taks do takich podatków osobistych, które są wybierane przy sposobności nadania pewnym osobom urzędów, tytułów, przywilejów i innych uprawnień. Taksy w takiem znaczeniu mają w części cechę średniowieczną, albowiem przypominają dawny zwyczaj sprzedawania urzędów i godności [1], w części jednak mają charakter nowożytny, jeżeli są wybierane przy sposobności ograniczenia wolnej konkurencyi na rzecz pewnych osób, n. p. taksy od patentów na wynalazki, taksy od utworzenia i zmiany fideikomisów familijnych, lub też przy sposobności nadawania tytułów, schlebiających próżności osobistej.

W Austryi obowiązuje obecnie ustawa [2] o taksach z r. 1840. Wedle tej ustawy opłacie taks podlegają:

a) Nadawania łask monarszych, mianowicie szlachectwa, orderów, godności, urzędów honorowych [3];

b) nadawania stałych posad, z któremi połączone są dochody w pieniądzach lub w naturze z kas państwowych i z analogicznych funduszów publicznych, niemniej każde pomnożenie tych dochodów. Taksa służbowa wynosi trzecią część stałej płacy rocznej, a względnie podwyżki płacy; przy wymiarze taksy potrąca się z płacy kwotę 600 koron, jako wolną od taksy;

---

[1] Por. tu art Myrbacha. „Taxen“ w Österr. Staatswörterbuch II. str. 1217. Myrbach określa taksę jako „podatek, wymagany przy sposobności pewnej funkcyi publicznej, nie połączonej z żadnymi kosztami, która jednostkom przynosi korzyść ekonomiczną lub moralną“.

[2] Ces. patent z 27 stycznia 1840 Nr. 404 J. G. S

[3] Ustawa wymienia jeszcze taksy za nadawanie tytułów honorowych, inkolatu lnb indygenatu, które już odpadły. Obdarzeni stanem i tytułem księcia, hrabiego, barona, stanem rycerskim, zwykłem szlachectwem płacą taksę 12.000 złr. m. konw. (księcia), a względnie 6 000 złr., 3.000 złr., 1 500 złr., 1.000 złr. m. k. (zwykłe szlachectwo). Taksa za godność tajnego radcy wynosi 6.000 złr. m. konw., za godność podkomorzego 1000 złr. m. k. Taksa za tytuł radcy dworu wynosi w mon. kon. 600 złr., radcy rządu, namiestnictwa, apelacyi 300 złr., innego radcy 150 złr.; za tytuł kanonika katedralnego lub kapelana nadwornego wynosi taksa w mon. konw. 50 złr., za tytuł zaś kanonika metropolitalnego, opata lub prałata 100 złr. m. kon. (§§. 137—175).

c) nadawania duchownych beneficyów; wprawdzie taksy dawniejsze już nie obowiązują na mocy ustawy z r. 1862 [1], ale natomiast weszły „opłaty“ od nadania duchownych i świeckich urzędów dla wykonywania stałych lub peryodycznych czynności [2];

d) nadawania przywilejów i innych uprawnień, n. p. taksy od ustanowienia notaryuszów, senzali handlowych, fideikomisów familijnych.

Także nowożytne podatki wojskowe, nałożone na osoby uwolnione od służby wojskowej, nazywają się w Austryi i Francyi „taksami“ wojskowemi. Nazwa ta jednak jest niewłaściwą, gdyż podatek ten nie jest okupem za wolność od służby wojskowej, w państwach demokratycznych bowiem niedopuszczalnem jest wykupienie się od powszechnych obowiązków obywatelskich. Podatek wojskowy jest w państwach dzisiejszych usprawiedliwiony zasadą równości obowiązków publicznych i sprawiedliwości podatkowej. Powszechna służba wojskowa jest niewątpliwie dzisiaj, podobnie jak dawniej, zaszczytną, mimo to jednak jest ona dla ogółu mieszkańców, należących do innych zawodów, dotkliwą przerwą w ich zawodowem zajęciu i kształceniu się, znaczną stratą materyalną z powodu zaniedbania własnego zarobkowego gospodarstwa. Obowiązek służby wojskowej więc jest jakoby nowym powszechnym podatkiem, uiszczanym państwu w naturze. Wiele osób uwalniają władze od dopełnienia tego obowiązku z powodu pewnych braków fizycznych n. p. braku przepisanego wzrostu, chociaż braki te nie są dla nich żadną przeszkodą w zarobkowaniu. Osoby takie są faktycznie zwolnione od powszechnego obywatelskiego podatku, słuszna więc, aby z swej strony przynajmniej w części przyczyniły się materyalnie do olbrzymich ciężarów wojskowych i wojennych [3].

Podatek wojskowy jest podatkiem osobistym, stopniowanym

---

[1] Nowela z 13 grudnia 1862 Nr. 89 Dz. pr. p. zmieniając ustawę o opłatach z 9 lutego 1850 Nr. 50 Dz. pr. p. zniosła w § 17 owe taksy, i wprowadziła w ich miejsce opłaty w poz. 40 taryfy z r. 1850.

[2] „Opłaty“ te są także podatkami. Podstawą ich wymiaru jest całoroczny przychód z uwzględnieniem § 13 ustawy w razie świadczeń peryodycznych i opłaty od kontraktu służbowego wedle skali III.

[3] O ogólnem uzasadnieniu podatku wojskowego i dotyczącej literaturze por. Cohn, „Die Wehrsteuer“ w „Volkswirt. Aufsätze“, Stuttgart 1882, str. 177 sq. i Wagner w „Handbuch“ Schönberga III., str. 327 sq.

wedle wysokości majątku lub dochodów podatnika. Podatek wojskowy austryacki z r. 1880 został zreformowany ustawą z 10 lutego 1907 Nr. 20 w ten sposób, że stopa podatku stosuje się do wysokości ogólnego dochodu podatnika lub jego rodziców, stwierdzonego przy wymiarze podatku osobisto-dochodowego. Dochody do wysokości 1200 koron wolne są także od taksy wojskowej. Podatek wojskowy francuski z r. 1889 wynosi stałą kwotę sześciu franków, nadto kwotę dodatkową, zastosowaną do wysokości podatku osobistego i od mieszkań. Podobną jest podstawa wymiaru podatku wojskowego z r. 1878 w Szwajcaryi [1], i takiegoż podatku, projektowanego przez rząd niemiecki w r. 1881, ale bezskutecznie.

Obowiązanymi do płacenia podatku wojskowego powinni być wszyscy obywatele, powołani do pełnienia służby wojskowej, ale uwolnieni od niej. Tylko osoby ubogie lub niezdolne do zarobkowania z powodu istotnych ułomności fizycznych albo umysłowych, powinny być uwolnione od tego obowiązku. Jeżeli obywatel powołany do służby wojskowej nie ma jeszcze własnych dochodów, powołani są do zapłacenia podatku rodzice wedle możności majątkowej [2].

IV. PODATKI OD INTRAT (PRZYCHODOWE).

Podatkami od intrat, także przychodowymi, katastralnymi, nazywamy podatki nałożone na grunty, domy, zarobki, kapitały, wedle ich rzeczywistej, przeciętnej, a niekiedy tylko domniemanej czystej intraty.

Podatki od intrat dążą do opodatkowania dochodu rzeczywistego u źródła, z którego płynie. Skoro zaś takiem źródłem są grunty, domy, kopalnie, rzemiosło, przemysł, handel, zakłady kredytowe, przewozowe, asekuracyjne, kapitały pieniężne, przeto te przedmioty majątkowe i zarobkowe stają się przedmiotem podatku wedle swoich rzeczywistych lub tylko domniemanych przychodów.

---

[1] Ob. o nim Schanz, „Die Steuern der Schweiz“ I., str. 141—7. Jest to jedyny podatek bezpośredni pobierany w Szwajcaryi na rzecz całego państwa; podatki bezpośrednie bowiem mają tylko kantony.

[2] Literaturę o podatku wojskowym zestawia Eheberg, w „Finanzwissenschaft“ 5 wyd. str. 317 i art. „Wehrsteuer“ w Handwört. der Staatsw. 2 wyd. t. VII. str. 720.

Podatki od intrat nazywają się też szacunkowymi, ponieważ zwykle zadawalniają się zbadaniem intraty, do jakiej wedle oszacowania może dojść w zwykłych stosunkach i przy dołożeniu średniej staranności każdy producent. Niektórzy nazywają je produkcyjnymi, ponieważ są ściśle związane z produkcyą i jej wynikami, obciążają podatników jako producentów, nie jako konsumentów dochodu. Nakoniec nazywamy je także katastralnymi, ponieważ ze względów technicznych oprzeć się muszą na katastrze, czyli na spisie gruntów, domów, przedsiębiorstw, kapitałów i oszacowania intrat.

Podatki od intrat wyłoniły się historycznie z dawnych podatków ściśle osobistych i majątkowych, mianowicie z daniny gruntowej. Dopóki produkcya rolnicza i przemysłowa skupioną była w rękach rolników, dopóty przestrzeń ziemi i rodzaj uprawy były najlepszemi znamionami majątku i intrat, danina gruntowa zatem była powszechnym podatkiem majątkowym. Odkąd jednak społeczny podział pracy szersze począł obejmować koła i objawił się terytoryalnie w różnicy ekonomicznej miast od wsi, społecznie zaś w wydzielaniu się nowych zawodów gospodarczych, odtąd ustała racya podatku gruntowego, jako podatku jedynego i powszechnego od mienia. Gdy więc rozwój potrzeb skarbowych domagał się rozszerzenia i wzmocnienia dotychczasowych źródeł dochodów, zwrócono się stopniowo ku nowym zawodom miejskim, mianowicie przemysłowym. W ten sposób powstał najpierw w miastach nowy podatek przemysłowy, a za nim niebawem podatek domowy, nałożony na właścicieli domów. Podatki te były pierwotnie podatkami majątkowymi. Dla zapewnienia państwu większych dochodów należało jednak owe podatki zindywidualizować, zastosować je do siły podatkowej obywateli. Pojęcie dochodu spływało się w stosunkach społecznych prostych, z pojęciem intraty. Okoliczność ta, poparta trudnością techniczną zastosowania ogólnego podatku dochodowego, zwróciła reformy podatkowe w kierunku podatków od intrat. Kapitały i przedsiębiorstwa dające intratę, wyzwolono z naturalnego związku z osobą właściciela i podatnika i poddano jako takie podatkowi wedle ich zwykłej lub domniemanej intraty. Tak powstały, jak z historyi skarbowości wiadomo, podatki od intrat, rozwijały się i doskonaliły aż do najnowszych czasów.

Z rozwojem stosunków ekonomicznych, szczególnie kredy-

towych, tudzież z ciągłym wzrostem potrzeb skarbowych i stopy podatków, okazała się także owa udoskonalona forma podatków od intrat niesprawiedliwą dla podatników, a niedogodną dla skarbu. Podatki od intrat są niesprawiedliwe dla podatników, ponieważ nie uwzględniają ich rzeczywistej możności płacenia, wskutek nieuzasadnionej fikcyi, że podatek płaci kapitał i intrata, a nie osoba. W rzeczywistości płaci ten podatek posiadacz gruntu, domu, kapitału czy przedsiębiorca od całej czystej intraty, chociaż w intracie uczestniczą często także inne osoby, szczególnie wierzyciele. Zresztą nawet w tym wypadku, gdy całą czystą intratę pobiera właściciel, nie płaci on zwykle podatku od rzeczywistej, lecz od oszacowanej przeciętnej, niekiedy tylko domniemanej i wprost fikcyjnej intraty. Jeśli szacunek nie jest słusznym lub równomiernym, wówczas staje się podatek niesprawiedliwym jednocześnie dla poszczególnych podatników i dla całych warstw społecznych i terytoryów.

Powtóre jest podatek od intrat dzisiaj już niedogodnym dla skarbu, albowiem nie urzeczywistnia wymogów skarbowych, aby dochód z podatków był elastycznym, sprężystym, i wzrastał wraz z wydatkami skarbowymi. Intraty przeciętne, oszacowane niekiedy, jak przy podatku gruntowym, z góry w pewnych stałych kwotach na lat kilkanaście, nie mogą ziścić owych wymogów[1]. Dochód skarbowy z podatków od intrat jest przez czas dłuższy nieruchomym, a przynajmniej zbyt mało elastycznym. Ztąd płynie zazwyczaj potrzeba podniesienia stopy podatku, przez co podatek staje się coraz bardziej uciążliwym i wprost nieznośnym dla podatników obdłużonych, lub niesłusznem oszacowaniem przeciętnej intraty pokrzywdzonych.

Z powyższych przyczyn przestały być podatki od intrat postępową formą podatków bezpośrednich, a są raczej formą przejściową ku podatkom osobistym dochodowym. Podatki osobiste mają przed nimi także tę zaletę, że nie mogą być łatwo przerzucone na inne osoby, pozwalają w sposób racyonalny uwzględnić osobistą pracę i wytwórczość podatników, wolność niezbędnego utrzymania i progresyę podatkową, oraz potrącić od do-

[1] Z tego powodu podatek domowy, nałożony na rzeczywistą intratę czynszową, daje skarbowi stały wzrost dochodów. gdy przeciwnie podatek domowy, oparty na przeciętnej intracie, jest podobnie jak podatek gruntowy nieruchomym.

chodu długi osobiste. Natomiast głównym argumentem, przemawiającym za zachowaniem podatków od intrat, jest ten fakt niezmiernie ważny, że one wżyły się już i ściśle skojarzyły z produkcyą i wyrobionym pod ich wpływem stanem cen, czynszów, płacy, w ogóle z konjunkturą targową, która w każdym kraju, okolicy i miejscowości umiała do nich się zastosować. Proste uchylenie podatku gruntowego lub domowego, równałoby się dzisiaj w znacznej części darowiźnie na rzecz właścicieli kwoty, równej skapitalizowanej wartości podatku gruntowego, przerzuconego już przy kupnie ziemi na sprzedawcę, lub kwoty podatku domowego, przy wynajmowaniu domu przerzuconego w czynszu na najmującego. Nadto cały system podatkowy państwa i samorządu ściśle jest związany z systemem podatków od intrat, a związek ten przy reformie podatkowej musi być uwzględniony.

Względy powyższe nakazują reformie podatkowej liczyć się z dzisiejszym stanem podatków od intrat, przez wyposażenie ich w cechy osobiste i podniesienie do pojęcia podatku dochodowego ogólnego, lub przynajmniej podatków dochodowych niezupełnych. Mylną jest opinia niektórych ekonomistów, jakoby podatki od intrat miały przed osobistymi tę zaletę, iż dają pewne realne podstawy i wskazówki dla poznania dochodu. Wszak także podatek osobisty dochodowy nie może się zupełnie wznieść ponad owe wskazówki realne i do pomocy ich używać musi! Ale owe podstawy realne nie są w nim jedynemi i nie są oderwanemi od innych podstaw i osobistych stosunków podatnika. W ten sposób mogą podatki od intraty przez reformę jednorazową lub też stopniową wydoskonalić się, rozpłynąć w ogólnym podatku dochodowym, ewentualnie w połączeniu z podatkiem uzupełniającym majątkowym.

Podatki od intrat mogą atoli zachować nadal swą samoistność i pozostać obok ogólnego podatku dochodowego. W tym wypadku nadają się one na podatki samorządu, na wzór systemu podatkowego W. Brytanii i reformy pruskiej[1], albowiem mają z natury swej charakter lokalny i w szczuplejszym obrębie terytoryalnym mogą być sprawiedliwiej rozłożone. Wsze-

[1] W Prusiech ustawą z 14 lipca 1893 odstąpiono podatki od intrat (gruntowy, domowy, przemysłowy), ciałom samorządnym. Za przykładem Prus poszły niektóre inne państwa niemieckie.

lako nawet w takim razie powinny być uposażone w istotne cechy podatków osobistych, przez uwzględnienie o ile możności rzeczywistej, w miejsce przeciętnej, czystej intraty, przez uwolnienie minimalnych intrat od podatku i rozłożenie przypadającej kwoty podatku w odpowiednim stosunku także na wierzycieli hipotecznych, posiadaczów gruntów i innych nieruchomości [1].

Podatki od intrat podzielić można na tyle rodzajów, ile mamy odrębnych zawodów gospodarczych. Możemy więc rozróżnić podatki gruntowe, a wśród nich rolnicze, leśne, dalej podatki domowe, a wśród nich miejskie i wiejskie, klasowe i czynszowe, następnie podatki zarobkowe z rzemiosła, przemysłu, handlu, od przedsiębiorstw transportowych, mianowicie kolei żelaznych, banków, zakładów ubezpieczeń, z usług osobistych, samoistnych i zawisłych, nakoniec od kapitałów pieniężnych czyli od renty. O podatkach od renty i od płacy mówiliśmy już w nauce o podatkach dochodowych niezupełnych, w tem miejscu więc możemy poprzestać na zwykłym podziale podatków od intrat na trzy główne rodzaje, mianowicie na podatek gruntowy, domowy i zarobkowy, zwany także przemysłowym.

A. PODATEK GRUNTOWY.

a) POJĘCIE, PRZEDMIOT I PODMIOT PODATKU GRUNTOWEGO.

Podatkiem gruntowym nazywamy podatek, nałożony na grunty wedle ich przeciętnej czystej intraty.

Na niskim stopniu rozwoju ekonomicznego i skarbowego jest podatek gruntowy podatkiem majątkowym. Przedmiotem i podstawą wymiaru tego podatku jest pierwotnie przestrzeń gruntu, łan ziemi, bez względu na swą żyźność, rodzaj uprawy, położenie, nawet na rozległość. Wymiar takiego podatku jest technicznie łatwy; dopóki potrzeby skarbowe są nieznaczne, jest podatek dogodnym dla skarbu i lekkim dla rolników, zwłaszcza, że

[1] Żarliwym obrońcą systemu podatków od intrat jest w nowszej literaturze skarbowej Vocke. Z liter. rosyjskiej ob. Sodoffski, „W sprawie opodatkowania nieruchomości i budynków ze stanowiska nauki ekonomii polit. i skarbowości". Petersburg 1901.

płacą go w naturze. Z rozwojem ekonomicznym społeczeństwa i wzrostem potrzeb skarbowych, a z niemi stopy podatkowej, staje się taki podatek „łanowy“ niesprawiedliwym, uciążliwym, prowadzi więc do dokładniejszego pomiaru gruntów i do uwzględnienia ich intraty, najpierw surowej. Wyrazem podatków gruntowych od intraty surowej była starożytna i średniowieczna dziesięcina. Forma ta podatku gruntowego była doskonalszą i sprawiedliwszą, niż podatku łanowego, a nawet uzasadnioną, dopóki gospodarstwo rolne było ekstenzywnem, a społeczne naturalnem. Z czasem stała się atoli także dziesięcina niedogodną i niesprawiedliwą, odkąd poczęto uprawiać ziemię staranniej i intenzywniej, odkąd pieniądz począł wypierać wymianę towarów w naturze, a targi na produkty rolnicze skoncentrowały się w pewnych tylko miejscowościach. W takich stosunkach jest dziesięcina hamulcem postępu produkcyi rolniczej, albowiem obciążała stosunkowo silniej uprawę staranniejszą. Zaczęto więc stopniować dziesięcinę wedle jakości gruntów i rodzajów uprawy[1], przemieniano ją na jej ekwiwalent w pieniądzach, nakoniec porzucono zasadę opodatkowania intraty surowej i zastosowano zasadę nową podatku katastralnego od oszacowanej, przeciętnej, czystej intraty gruntowej.

Przedmiotem podatku gruntowego są przestrzenie ziemi, które dają lub mogą dawać czystą intratę. Wraz z ziemią podlegają podatkowi gruntowemu wszelkie jej przynależytości, ściśle związane z uprawą rolniczą i z intratą gruntową. Do takich przynależytości należą drogi, place, podwórza i budynki gospodarcze. Drogi prywatne nie powinny być odrębnie obciążone podatkiem gruntowym, ponieważ są konieczną przynależytością gruntu, nie dają same żadnej intraty, ale przyczyniają się do podniesienia intraty czystej z reszty gruntów uprawnych[2]. Również budynki

[1] Por. Bochenek, str. 57 sq. Dziesięcina utrzymała się dotychczas w krajach bałkańskich. Budżet Turcyi na r. 1910 przewiduje z dziesięciny dochód w kwocie 674·7 milionów piastrów, osobno z podatku od własności gruntowej niezabudowanej 116·6 mil. p. (Ob. Budget général de l'exercice, 1326 str. 163). Budżet Bośnii i Hercegowiny za r. 1910 przewiduje z dziesięciny 8,795.000 koron. W r. 1909 przyniósł ten podatek kwotę 9,307.000 kor. na sumę 14·6 mil. koron podatków bezpośrednich.

[2] W Austryi uwalnia ustawa z 24 maja 1869 od podatku gruntowego place budowlane, podwórza, publiczne drogi i ścieżki, ale nie uwalnia dróg prywatnych.

gospodarcze nie powinny być z tych samych powodów odrębnie obciążone ani podatkiem gruntowym, ani domowym. W ogólności podatek gruntowy dotyka nie tylko idealną „rentę“ gruntową, jaką zawdzięcza gospodarz siłom przyrody i ogólnym stosunkom ekonomicznym, ale zarazem intratę z kapitałów stałych i obrotowych, związanych z gospodarstwem rolniczem. Domy mieszkalne mogą być obciążone odrębnym podatkiem domowym, budynki przemysłowe są znowu częścią składową przedsiębiorstw i podlegają wraz z niemi podatkom przemysłowym. Wolnemi od podatku gruntowego są przestrzenie nieuprawne, czyli t. zw. nieużytki, niemniej bagna, jeziora i stawy, o ile nie dają żadnej intraty. Natomiast grunta użytkowe powinny płacić podatek, chociażby chwilowo, jak parki lub zwierzyńce, nie były oddane uprawie rolniczej, lecz służyły osobistej przyjemności posiadacza. Wraz z gruntami podlegają podatkowi gruntowemu także lasy, jeżeli nie są dotknięte odrębnym podatkiem lasowym. Kopalnie podlegają zazwyczaj odrębnym podatkom górniczym lub przemysłowym.

Podatnikiem rzeczywistym jest przy podatkach gruntowych posiadacz gruntu, właściciel lub zamiast niego dzierżawca. Dzierżawca płaci zazwyczaj jeszcze inny podatek od własnego swego dochodu z dzierżawy. Wytwórczości osobistej podatnika nie może uwzględnić podatek gruntowy jako katastralny, jakkolwiek rzeczywisty dochód podatnika w pierwszym rzędzie od własnej jego usilności zależy. Jest to konsekwencya podatku gruntowego, jako rzeczowego, że nie może równocześnie dotknąć indywidualnej siły wytwórczej posiadacza gruntu. Do uczestniczenia w ponoszeniu podatku gruntowego mogą i powinni być powołani w odpowiednim stosunku wierzyciele hipoteczni i uprawnieni z tytułu ciężarów rzeczowych. W tym celu pozwalają niektóre ustawy dłużnikom potrącić odpowiednią kwotę podatku swym wierzycielom przy wypłacie procentów. Zwolennicy podatków od intrat zalecają podobne postanowienie jako racyonalne[1]. W praktyce austryackiej przekonano się atoli, że owo prawo dłużników w obec przewagi ekonomicznej wierzycieli pozostało martwą

[1] Por. Vocke, str. 217. W Austryi służyło na mocy ces. pat. z 10 października 1849 właścicielom gruntów i domów w obec wierzycieli hipotecznych prawo potrącenia 5% należytości rocznej, ale prawo to było niepraktycznem. Ustawa z 25 października r. 1896 zniosła to prawo w art. II. ze względu na nowy podatek osobisto-dochodowy i rentowy.

literą. Zazwyczaj zrzekają się tego prawa dłużnicy już z góry, przy zeznawaniu skryptu dłużnego. Należałoby raczej dotknąć wierzycieli bezpośrednio podatkiem od renty z kapitału, posiadaczów gruntów (i domów) zaś uwolnić od płacenia tej części podatku.

b) KATASTER GRUNTOWY.

Katastrem gruntowym nazywamy wykaz gruntów w kraju, zawierający zestawienie ich przestrzeni, rodzajów uprawy i oszacowanej przeciętnej czystej intraty. Kataster szczegółowy gruntów istniał już w Egipcie i w cesarstwie rzymskiem[1]. W nowszych czasach wzorem dla katastrów europejskich stał się kataster parcelowy, urządzony w prowincyi austryackiej Lombardyi na podstawie ces. pat. z r. 1718 celem regulacyi podatku gruntowego[2]. Po licznych próbach urządzono w krajach europejskich katastry szczegółowe dopiero w XIX. stuleciu.

Z pojęcia katastru wynika, że jego istotnemi częściami składowemi są pomiar szczegółowy parcel gruntowych, podział ich wedle rodzajów uprawy i wykaz oszacowanej czystej przeciętnej intraty.

Pomiar gruntów jest czynnością przygotowawczą do założenia katastru. Dzisiaj używa się pomiaru trygonometrycznego, jako najdokładniejszego. Wynikiem pomiaru jest szczegółowy wykaz przestrzeni wszystkich, nawet najdrobniejszych parcel gruntowych, tudzież sporządzenie map katastralnych dla każdej gminy. Kataster majątkowy, uwzględniający całe gospodarstwo rolnika lub całe grupy parcel, nie jest wystarczającym. Pomiar gruntów służy nie tylko dla celów katastralnych. Jest on bowiem także podstawą urządzenia ksiąg gruntowych, określa bliżej i ubezpiecza granice własności gruntowej, ułatwia kredyt, jest w ogóle niezbędnym w systemie własności prywatnej, wolności działów i obrotu gruntów. Również potrzeby administracyjne i wojskowe wymagają szczegółowego pomiaru gruntów i sporządzenia map topograficznych[3].

---

[1] Por. wyżej str. 39, tamże wytłumaczono pochodzenie nazwy katastru.

[2] „Centumento milanese."

[3] Ob. Bochenek, str. 65.

Po dokonaniu pomiaru gruntów muszą być wyróżnione rodzaje uprawy poszczególnych parcel gruntowych, mianowicie lasy, łąki, ogrody, winnice, pastwiska, połoniny, stawy i jeziora, nieużytki. Ustawa austryacka wymienia jeszcze grunty „paryfikacyjne", oddane pod tory kolejowe, kamieniołomy, torfowiska, które traktuje na równi z gruntami przyległymi, ustawa francuska traktuje tak samo place pod budynki gospodarskie i dziedzińce[1]. Czynność ta jest również przygotowawczą i łatwą, a wyniki jej uwidocznia się w spisie parcelowym.

Spis parcelowy, w ten sposób uzupełniony, stanowi przygotowawczy materyał dla właściwej czynności katastralnej, t. j. dla oszacowania czystej intraty gruntowej. Oszacowanie to nastąpić może w dwojakiej drodze: pośredniej, przez wnioskowanie z cen kupna, aktów działowych, czynszów dzierżawnych, lub bezpośredniej, przez rzeczywiste oszacowanie intraty wszystkich, lub przynajmniej typowych gruntów w każdym okręgu katastralnym. Kataster utworzony metodą pierwszą, pośrednią, nazywa się „wartościowym", kataster zaś oparty na metodzie drugiej, katastrem „czystych przychodów"[2].

Metoda pośredniego szacowania intrat nie może dać wyników dokładnych i sprawiedliwych. Ceny kupna gruntów nie w każdej okolicy mogą być sprawdzone za ostatnie lata. Ale nawet w razie niewątpliwego sprawdzenia owych cen, a wedle analogii wartości innych gruntów w tej samej okolicy, nie można jeszcze wnosić o wysokości intraty wedle pewnego stałego stosunku do wartości. Wartość i cena gruntów bowiem zależą od licznych i rozmaitych wpływów miejscowych, nie tylko od wysokości intraty. Szczególnie mniejsze przestrzenie gruntów mają z powodu znaczniejszego popytu cenę stosunkowo wyższą, niż obszary większe. Kataster wartościowy zatem byłby uciążliwszy dla włościan, niż dla rolników większych. Zresztą stosunek pomiędzy intratą a wartością gruntu już dla tego musi być w rozmaitych okolicach i krajach różnym, że stopa procentowa jest także zmienną: w krajach bogatszych procent jest niższym i ów stosunek pomiędzy wartością a intratą dalszym, niż w krajach uboższych, mających wyższą stopę procentową i stosunkowo

---

[1] Bochenek, str. 67.

[2] „Wertkataster" i „Ertragskataster".

wyższe intraty. Te same wątpliwości odnoszą się także do metody szacowania intraty za pomocą czynszów dzierżawnych, bronionej już przez A. Smitha, u nas zaś gorliwie przez Krzeczunowicza w czasie zmiany katastru w Austryi. Czynsze dzierżawne nadto nie przedstawiają całej intraty, lecz tylko jej część, którą otrzymuje właściciel gruntu. Gdzie jednakowoż dzierżawa jest zwykłą formą użytkowania gruntów, jak w Anglii, i gdzie wskutek tego wyrobiła się pewna jednostajność stosunków dzierżawnych i wysokości czynszu, tam dają czynsze dzierżawne dobrą podstawę dla oznaczenia intrat i dochodów właścicieli [1].

Kataster wartościowy zatem może być odpowiednim jedynie jako przejściowy do katastru „czystych przychodów", mianowicie w krajach, które zmieniają dawny niedoskonały system podatku gruntowego [2]. Kataster ten bowiem można sporządzić o wiele prędzej i taniej, niż właściwy kataster szacunkowy.

Nowsze ustawodawstwa o podatku gruntowym przyjęły metodę bezpośredniego szacowania intraty parcel gruntowych. W tym celu dzieli się kraj na okręgi katastralne czyli klasyfikacyjne, obejmujące przestrzenie pokrewne sobie pod względem kultury i innych stosunków ekonomicznych na pewnym znaczniejszym obszarze. Dla każdego okręgu ustanawia się taryfę klasyfikacyjną, oznaczającą czystą intratę gruntów wedle rozmaitych rodzajów uprawy i rozmaitych klas wytwórczości. Do danej klasy gruntów zalicza się w każdym rodzaju uprawy wszystkie parcele gruntowe, których siła wytwórcza jest jednakową przy jednakiej przestrzeni. W rzeczywistości niepodobna wskazać wielu gruntów, któreby całkiem dokładnie równą dawały intratę, ponieważ wysokość intraty zależy nie tylko od żyźności naturalnej gruntu, ale też od położenia, sposobu uprawy, oddalenia od targu, kosztów produkcyi, konjunktury targowej i wielu innych czynników. Skoro jednak bezpośrednie szacowanie intraty każdej parceli z osobna byłoby czynnością bardzo kosztowną i technicznie prawie niewykonalną, przyjmuje się przy założeniu katastru, że w każdym rodzaju

---

[1] Por. o angielskim podatku dochodowym wyżej, str. 384.

[2] Bochenek, str. 77; tamże projekt podskarbiego Moszyńskiego, wniesiony w czasie sejmu czteroletniego celem przeprowadzenia podatku ofiary.

uprawy istnieją w danym okręgu katastralnym pewne stopnie wytwórczości, które uważać można jako przeciętne, typowe dla wszystkich gruntów w okręgu. Ilość klas w każdym okręgu i dla każdego rodzaju uprawy może być różną, stosownie do danych stosunków faktycznych. W Austryi nie może ona więcej wynosić nad 8 klas.

Taryfa klasyfikacyjna zawierać winna oznaczenie czystej, średniej intraty z gruntów każdej klasy dla każdego rodzaju uprawy. Jako średnią uważa się intratę, jakiej w dłuższym okresie lat średnio spodziewać się można, w przypuszczeniu zwykłych w danym okręgu katastralnym sposobów gospodarowania i po strąceniu wszystkich niezbędnych kosztów produkcyi. W celu oznaczenia wysokości i stopni taryfy wybiera się w każdym okręgu odpowiednie grunty typowe w ten sposób, aby wszelkie inne parcele gruntowe danego okręgu, w każdej klasie i dla każdego rodzaju uprawy, mogły być pod względem swej siły wytwórczej i średniej intraty czystej zrównane z takim gruntem typowym, jako normalnym w pewnej klasie. Dokonawszy wyboru gruntów typowych szacuje się bezpośrednio tylko średnią intratę czystą tych gruntów, a później wciela się przez t. zw. klasowanie inne grunty do odpowiedniej klasy. W ten sposób także niniejsza metoda oszacowania gruntów jest właściwie „pośrednią“, ale w innem znaczeniu, niż poprzednia. Najtrudniejszą czynnością katastralną jest oszacowanie przeciętnej intraty czystej z gruntów typowych. Najpierw musi być oszacowaną przeciętna intrata surowa gruntów przez zbadanie średniej wytwórczości ziemi, a zatem ilości ziemiopłodów, otrzymywanej z jednostki przestrzeni w każdej klasie i ich ceny wedle miejscowych lub okolicznych średnich cen targowych. Czynność ta jest stosunkowo dla zawodowych rolników łatwiejszą, zwłaszcza, że ceny zboża i innych płodów surowych są dzisiaj w każdym powiecie i okolicy notorycznemi. Znacznie trudniejszą jest czynność dalsza, mianowicie obliczenie kosztów produkcyi i oznaczenie intraty czystej. Wszystkie koszta powinny być oszacowane na podstawie miejscowych stosunków i potrzeb, stanu i sposobów gospodarowania. Wyznaczenie pewnych stałych procentów na rachunek kosztów produkcyi, praktykowane dawniej przy podatku gruntowym[1], a dotychczas przy podatku domowym,

[1] Por. Biliński, str. 173.

ułatwia wprawdzie czynność, ale uwłacza prawdzie i sprawiedliwości.

Do kosztów produkcyi rolniczej należą wydatki na zasiew, nawóz sztuczny i naturalny, na robociznę, utrzymanie służby gospodarczej, na obrobienie gruntów i plonów, na zbiory, na utrzymanie w dobrym stanie kapitału stałego nieruchomego i ruchomego, mianowicie też inwentarza żywego i martwego, a w szczególności także na ubezpieczenie ich od klęsk elementarnych. Jeżeli ceny ziemiopłodów przyjmuje się wedle cen targowych okolicznych, należy doliczyć do kosztów produkcyi także koszta dowozu do najbliższego targu.

Spornem jest pytanie, czy także ciężary rzeczowe i długi hipoteczne mogą być doliczone do kosztów produkcyi. W zasadzie ciężary i długi nie są kosztami produkcyi, ponieważ nie obciążają produkcyi jako takiej, lecz samych dłużników i podlegają ciągłym zmianom. Z tego powodu kataster jako taki i podatek ściśle katastralny nie mogą z natury swej uwzględniać takich ciężarów jako „kosztów“ i obniżać intraty czystej z gruntów zadłużonych. Natomiast mogą być długi hipoteczne rolników uwzględnione przy wymiarze podatku gruntowego przez odpowiedni rozdział przypadającej kwoty podatku gruntowego pomiędzy posiadacza gruntu i hipotecznych wierzycieli. Wówczas ma podatek gruntowy już pewien osobisty charakter i zbliża się do pojęcia niezupełnych podatków dochodowych.

Dalszą czynnością katastralną jest klasowanie, czyli porównywanie gruntów z gruntami typowymi i wcielanie ich do jednej z klas taryfy klasyfikacyjnej. Czynność ta pozornie nie jest dla komisyj szacunkowych trudną, dla podatników jednak jest najważniejszą, bo stanowi o wysokości oszacowanej intraty ich gruntów i podatku gruntowego. Sprawiedliwość wymaga, aby przy klasowaniu postępowano z wielką oględnością i ścisłością, z wykluczeniem osobistych względów sąsiedzkiej przyjaźni lub niechęci ku podatnikom.

Na ułożeniu taryfy klasyfikacyjnej i ostatecznem rozklasowaniu gruntów kończą się materyalnie czynności katastralne. W toku tych czynności muszą być dopuszczone reklamacye ze strony interesowanych osób, gmin lub całych okręgów, któreby się uważały za pokrzywdzone klasyfikacyą, a względnie

klasowaniem swych gruntów, lub stosunkowo zbyt niską klasyfikacyą gruntów obcych. Po zakończeniu postępowania reklamacyjnego w toku instancyi jest kataster gotowy.

Księgi i wykazy katastralne zakłada się na dłuższy przeciąg czasu, w Austryi na lat piętnaście. W czasie tym mogą zajść ważne zmiany tak osobiste, dotyczące osób podatników, jak rzeczowe, względem samych gruntów. Mianowicie mogą grunty przejść w ręce innych osób, co z natury rzeczy musi być w katastrze uwidocznionem; grunty mogą uledz dalszej parcelacyi, zmienić rodzaj uprawy, n. p. rola może być zalesiona, lasy wykorczowane, stawy osuszone; nakoniec jakość i wytwórczość gruntów może uledz stanowczym zmianom. Dla uwzględnienia takich zmian konieczną jest ciągła ewidencya katastru gruntowego. Z przyczyn technicznych, tudzież dla zachęcenia rolników do melioracyi gruntów, nie uwzględnia się niekiedy w praktyce przy podatku gruntowym niektórych zmian rzeczowych, n. p. zmian co do rodzajów uprawy gruntów, jakkolwiek one w katastrze muszą być uwidocznione.

Nakoniec po upływie czasu, na jaki kataster założono, nastąpić winna ogólna r e w i z y a katastru, niezbędna już dla tego, że kataster pomimo ewidencyi staje się po pewnym czasie przestarzałym.

Urządzenie katastru w krajach rozległych jest dziełem bardzo mozolnem, powolnem i kosztownem. We Francyi założenie katastru wymagało 53 lat czasu[1], a kosztowało 200 milionów franków. W Austryi trwały prace katastralne od r. 1817 do r. 1882, a kosztowały już do r. 1869 przeszło 45 milionów złr. Znaczna część tych kosztów przypada jednak na pomiar gruntów i sporządzenie map topograficznych, które są niezbędne także dla innych celów, prywatnych i publicznych.

Zarzuty skierowane przeciw katastrowi odnoszą się zarazem do samego podatku gruntowego jako katastralnego. Wspomniemy więc o nich przy ocenie samego podatku.

c) DOCHODY SKARBOWE Z PODATKU GRUNTOWEGO.

Podatek gruntowy jest dotychczas w przeważnej liczbie państw europejskich najważniejszym podatkiem katastralnym,

[1] Od r. 1807—60

częścią dlatego, że intrata gruntowa stanowi znaczną część składową dochodu społecznego, częścią zaś z powodu wysokiej stopy tego podatku[1]. Z pośród państw europejskich odstąpiły podatek gruntowy Anglia i Prusy samorządowi. W Anglii zniesiono podatek gruntowy (l a n d t a x) jeszcze w r. 1798 w czasie zaprowadzenia podatku dochodowego, jednakowoż nie uchylono go naraz, lecz uznano za ciężar gruntowy, który wolno każdemu właścicielowi gruntu wykupić za sumę 30-krotnej kwoty podatku w gotówce lub 40 krotnej kwoty w ówczesnych 3% papierach państwowych[2]. Później pozwolono nawet osobom trzecim nabywać od państwa za ową sumę prawo pobierania owego podatku jako renty wieczystej[3], ale postanowienie to zniesiono w r. 1853 i obniżono sumę wykupna[4]. Pomimo to niemal połowy podatku tego nie wykupiono i dlatego skarb państwa ma dotychczas dochody z dawnego podatku gruntowego. W Prusiech odstąpiono dochód z podatków od intrat, a w szczególności także z podatku gruntowego[5], samorządowi.

W innych państwach Europy, niemniej w poszczególnych stanach Ameryki Północnej, zachował się dotąd podatek gruntowy, jako katastralny, niezależny od podatków osobistych dochodowych, tu i owdzie już wprowadzonych. W Austryi wynosił kontyngient podatku gruntowego 37,500.000 złr., którą sumę rozdzielono na poszczególne kraje w stosunku do oszacowanej czystej intraty gruntów[6]. Stopa podatku gruntowego, oznaczona

---

[1] Por. B o c h e n e k, str. 36—8.

[2] Kwotę wykupna ustanowiono w ten sposób, aby procent od niej dostarczył skarbowości o 10% więcej niż podatek. Ogółem spodziewano się uzyskać z wykupna 66,666.666 Ł. (V o c k e, „Geschichte der Steuern des brit. R.“, str. 502).

[3] F r e e f a r m r e n t. Z prawa tego skorzystało do roku 1853 tylko 2073 osób.

[4] Mianowicie w ten sposób, że przy złożeniu ceny wykupna w 3% papierach państwowych należy zapłacić o $7\frac{1}{2}$% mniej niż wynosi kapitał odpowiedni podatkowi (zamiast o 10% więcej); przy wykupnie w gotówce do 25 Ł. obniżono cenę o $17\frac{1}{2}$% (tenże, str. 503). W budżecie na r. 1910 podatek gruntowy wraz z „taksą“ od domów zamieszkałych wykazuje dochód w kwocie 3 milionów Ł., w tem podatek od mieszkań około 2 mil. Ł., gruntowy 1 mil. Ł.

[5] W kwocie około 40 milionów marek. Ob. „Denkschrift“, str. 321.

[6] Sumę intraty gruntowej szacowano w całej Austryi na 164,955.000 złr., w Galicyi na 24,480.000 złr., czyli 14·84% ogólnej sumy. Z ogólnego

na podstawie stosunku kontyngientu do sumy intrat, wynosi w Austryi 22·7%. Na mocy ustawy o podatkach osobistych bezpośrednich z r. 1896 został podatek gruntowy zniżony o 15%, o tyle więc stopa podatku jest obecnie niższą. Nadto, na mocy uchwały centralnej komisyi dla rewizyi katastru gruntowego, zniżono sumę czystego dochodu katastralnego, a tem samem także kwotę kontyngientu, wynoszącą obecnie niespełna 70 milionów koron. Sama wysokość stopy nie stanowi jeszcze o ciężarze podatku, ponieważ intrata może być oszacowaną za nisko; gorzej jest wtedy, gdy oszacowanie było niesprawiedliwem, lub gdy stopę pierwotną podnosi się w nieskończoność za pomocą dodatków państwowych i samorządnych. Podatek repartycyjny we Francyi jest w rozmaitych departamentach bardzo nierówny i uciążliwy, mimo stosunkowo niskiej stopy podatkowej. Stopa podatku we Francyi obniżała się faktycznie nieustannie w XIX. stuleciu, częścią skutkiem obniżenia kontyngientu, częścią zaś skutkiem podniesienia się intraty czystej[1], ale podwyższały ją z drugiej strony dodatki samorządne[2]. Podatek gruntowy w Węgrzech przynosi państwu nieco wyższą sumę, niż w Austryi[3], w Rosyi podniesiono dochód z tego podatku równocześnie ze zniesieniem pogłównego[4].

---

kontyngientu podatku przypadało więc na Galicyę 14·84%, czyli 5,565.000 złr. Centralna komisya dla rewizyi katastru podatku gruntowego zniżyła ogólny przychód katastralny na 306,833.880 koron, wskutek czego na podatek gruntowy przypada suma 69,489.530 koron. Z tej sumy odpada rocznie około 5 milionów koron na odpisy podatku z powodu klęsk elementarnych, nadto 15% na mocy ustawy z 25 października 1896, czyli około 10 milonów koron. Z tych powodów preliminowano na r. 1910 dochód z podatku gruntowego w kwocie 53,650.000 koron, w Galicyi zaś w kwocie 7,600.000 koron.

[1] Bochenek, str. 93; Leroy-Beaulieu, I., str. 340 sq.

[2] Dochód Francyi z podatku gruntowego (własności niezabudowanej) wynosi wedle budżetu na r. 1910 wraz z dodatkami 106·7 milionów frcs.

[3] Około 70 milionów koron. Kontyngient podatku gruntowego w Węgrzech wynosi 52 milionów koron, nadto dodatek indemnizacyjny 22 mil. koron. Razem z dodatkiem tym wynosi podatek w Węgrzech 25 5% czystej intraty. Wedle ustawy z r. 1909 ma nastąpić rewizya katastru gruntowego, poczem najpóźniej od r. 1913 stopa podatku będzie zniżona na 20%.

[4] Budżet na r. 1910 przewiduje dochód z podatku osobistego i gruntowego w kwocie 67·8 milionów rubli.

d) OCENA PODATKU GRUNTOWEGO.

Przeciw podatkowi gruntowemu, jako katastralnemu, podnieść można wszelkie zarzuty, odnoszące się do podatków od intrat, z którymi dzieli wszelkie strony ujemne. Podatek gruntowy, nałożony w pewnej stałej kwocie na dłuższy okres czasu, w Austryi na lat piętnaście, wedle przeciętnej intraty, z góry oszacowanej, jest właśnie typowym podatkiem od intrat, przybierającym często nawet formalnie cechę ciężaru rzeczowego. Ciężar taki, stale przywiązany do ziemi, zupełnie niezależny od stosunków osobistych i możności ekonomicznej podatników, należy materyalnie do kosztów nabycia ziemi i produkcyi jej płodów, obniża zatem wartość ziemi i podnosi w pomyślnych stosunkach konjunktury targowej ceny płodów surowych.

Najuciążliwszym i najniesprawiedliwszym jest podatek gruntowy w krajach rozległych, mających w swych poszczególnych terytoryach zupełnie odrębne stosunki ekonomiczno-społeczne. W państwach takich, jak Austrya lub Rosya, tworzą niektóre kraje jakby oddzielne gospodarstwo społeczne, wytworzone w rozwoju historycznym na zupełnie odmiennych podstawach i mające istotnie różne warunki produkcyi rolniczej. Podatek gruntowy urządzony jednolicie, jako podatek państwowy, musi być w takich terytoryach nierównym i nieracyonalnym, bo już z góry nie ma w nich wspólnej miary dla jednolitego oszacowania intrat gruntowych i ułożenia taryf klasyfikacyjnych w poszczególnych krajach i okręgach katastralnych. W Austryi n. p. wyśledzenie intrat przeciętnych w rolniczej Galicyi i Bukowinie w porównaniu z przemysłową Austryą dolną, Czechami lub Śląskiem, jest wprost niemożliwe, ponieważ tak liczne a różne i płynne czynniki ekonomiczne musiałyby być wzięte w rachubę, że ostateczny wynik obliczeń będzie zawsze luźnym i przypadkowym. Nic dziwnego więc, że w tak różnych stosunkach ekonomicznych niemal każdy kraj czuje się w obec innych przy oszacowaniu intraty upośledzonym, najgorzej zaś wychodzą na katastrze kraje ubogie i rolnicze, chociażby okoliczność tę przy oszacowaniu w części uwzględniono[1].

[1] N. p. Galicya ma obszaru przeszło 26%, a płaci podatku gruntowego niespełna 15% w stosunku do całej Austryi.

Obok wadliwości podatku gruntowego, płynących z jego natury, podnieść musimy wadliwości inne, niemniej w praktyce ważne i dotkliwe, płynące z licznych, a przy tak olbrzymiem zadaniu koniecznych błędów, popełnianych przy układzie taryf klasyfikacyjnych i przy klasowaniu. Błędy takie powodują wielką nierówność podatkową, nieraz w oczy bijącą w obrębie poszczególnej gminy, a cóż dopiero w stosunku wzajemnym rozmaitych okręgów katastralnych i krajów. Ztąd pochodzi, że podatek gruntowy katastralny przedstawia się niejednokrotnie jako dowolny i niesłuszny, pomimo długich, żmudnych i kosztownych czynności katastralnych.

Nakoniec nie uwzględnia podatek katastralny wcale, lub przynajmniej nie w całej pełni, wszelkich zmian, jakie w sile wytwórczej i intratach oszacowanych gruntów następują, częścią w czasie długoletnich prac celem założenia katastru, częścią zaś później, przed peryodyczną rewizyą. Zmiany te dotyczą bądź ogólnych stosunków wytwórczych w całej okolicy lub okręgu katastralnym, bądź specyalnych stosunków parcel gruntowych. Zaopatrzenie pewnej okolicy w kolej żelazną lub spławny kanał przeistacza często stanowczo stosunki odbytu i ceny płodów na korzyść rolników, natomiast cenę robocizny nieraz na ich niekorzyść, w ogóle znosi dawniejsze podstawy obliczeń intraty gruntowej. Toż samo ma miejsce w razie założenia w okolicy przemysłu rolniczego, n. p. fabryki cukru, na korzyść rolników, w razie zwinięcia takiej fabryki, na ich niekorzyść. Oszacowanie katastralne więc starzeje się szybko i nie odpowiada nigdy istotnemu stanowi intrat rolniczych.

Podatek gruntowy, jako katastralny państwowy, musimy więc uważać za instytucyę przestarzałą, która spełniła już swe zadanie w historycznym rozwoju podatków i obecnie ostać się może tylko przez przybranie charakteru osobistego podatku dochodowego. Nie wynika ztąd jednak, iżby kataster miał się stać w takim razie niepotrzebnym. Przeciwnie, będzie kataster zawsze niezbędnym nie tylko dla ksiąg gruntowych i innych celów publicznych, ale też jako pomocniczy środek sprawdzenia i sprostowania fasyi dochodów ze strony podatników[1]. Jako podatek lokalny, samorządny, może podatek gruntowy pozostać nadal,

[1] Por. Biliński, str. 186

ale powinien być rozłożony także na wierzycieli hipotecznych. Gospodarstwo kredytowe bowiem jest dzisiaj istotną częścią składową organizmu społecznego i jednym z najważniejszych czynników rozdziału społecznego dochodu. System podatkowy musi postępować za rozwojem stosunków ekonomicznych w społeczeństwie i nachylić się do nich w tym wypadku, tem bardziej, że powszechne obdłużenie hipoteczne ziemi jest faktem notorycznym, stwierdzonym wszędzie datami urzędowemi[1] i przybiera cechę odrębnej kwestyi socyalnej, którą państwo powinno raczej łagodzić, niż zaogniać w swych urządzeniach podatkowych[2].

B. PODATEK DOMOWY.

a) POJĘCIE, RODZAJE I PRZEDMIOT PODATKU DOMOWEGO.

Podatkiem domowym nazywamy podatek, nałożony na domy wedle ich rzeczywistej, przeciętnej, lub tylko fikcyjnej czystej intraty.

Pierwotny podatek gruntowy, jako powszechny majątkowy, mieścił w sobie także podatek domowy w niektórych państwach aż do najnowszych czasów. Wszelako już w średnich wiekach z rozwojem miast[3] rozpoczął się proces wydzielania podatku domowego, jako odrębnego majątkowego, z podatku gruntowego, ponieważ domy stanowią w miastach ważną, często główną część składową mienia obywateli. Za przykładem miast zaczęły w nowszym okresie historycznym także państwa nakładać podatki domowe, jako odrębne majątkowe, niekiedy nie tylko na miasta, ale i na miasteczka i wsie[4]. Równocześnie starano się w miastach zastosować stopę podatku do rzeczywistej wartości użytkowej takich domów, które wynajmowano za czynszem. W ten

[1] Por. Biliński-Głąbiński, „System ek. społ." II., str. 63—6.

[2] Literaturę o podatku gruntowym ob. w dziele Bochenka, w systemach skarbowych, tudzież u Lesiganga, „Grundsteuer", w „Handw. d. Staatsw." 2 wyd. t. IV. str. 916—17.

[3] Por. v. Myrbach, „Die Besteuerung der Gebäude und Wohnungen in Österreich" w Tüb. Zeitschr. 1884 i 1885 i osobno 1886.

[4] W Polsce ustanowiono podatek majątkowy w r. 1629 na koszta wojny szwedzkiej na domy tak miejskie, jak wiejskie, wedle liczby dymników czyli kominów. Podatek ten nazwano podymnem; tak samo nazywał się dawny podatek gruntowy, wybierany wedle dziedzin włościańskich. (Por. wyżej str. 52 i Lengnich, str. 428—9).

sposób rozpoczęły się próby zastąpienia podatku domowego majątkowego podatkiem od intrat. Usiłowania te nie osiągnęły dotychczas w całości wytkniętego celu. Podatki domowe dzisiejsze bowiem są faktycznie kombinacyą podatków majątkowych, od kapitałów, intrat i dochodów, a nawet konsumcyjnych.

Główną przeszkodą jednolitego urządzenia podatku domowego, jako podatku od intrat, jest zasadnicza różnica ekonomiczna, zachodząca pomiędzy domami, które są lub przynajmniej mogą być przez właściciela za czynszem wynajęte, a domami, które nie są lub wcale nie mogą być wynajęte. Pierwsze są rzeczywistym lub przynajmniej „użytkowym“ kapitałem, dają, lub przynajmniej mogą dawać w formie czynszu intratę, którą można zbadać lub oszacować i podatkiem obciążyć. Drugie takiej intraty nie tylko nie dają, ale często wcale dawać nie mogą, podlegają więc faktycznie podatkowi majątkowemu lub konsumcyjnemu, chociażby podatek ten nazywał się formalnie także domowym i był nałożony wedle analogii podatku od intraty.

Podatek domowy zatem obejmuje dwa istotnie różne rodzaje podatków: od intraty czynszowej, czyli podatek czynszowy, i podatek majątkowy, nazywany zwykle klasowym. Podatnikiem jest przy obu rodzajach podatku domowego posiadacz i użytkowca domu, a zatem prawny właściciel, użytkowca lub dzierżawca całego domu. Podatek, nie nałożony na dom jako taki, lecz na pomieszkanie osobiste, nie jest podatkiem domowym, lecz podatkiem konsumcyjnym od pomieszkania[1]. Wszelako przybiera niekiedy podatek domowy także cechę podatku od mieszkań, jeżeli jest w ten sposób urządzony, że już w myśl intencyi prawodawcy, lub przynajmniej faktycznie, spada na mieszkańców, a nie na właścicieli jako takich. Podatek klasowy, jako majątkowy, jest z natury rzeczy zarazem konsumcyjnym, jeśli spada na właściciela, który sam własny dom zamieszkuje. W praktyce skarbowej zatem trudno ściśle odróżnić właściwy podatek domowy, jako klasowy, od podatku od mieszkań, jako konsumcyjnego.

Przedmiotem podatku domowego, tak czynszowego, jak klasowego, są domy, przeznaczone na mieszkanie osobiste, lub wynajmowane na lokale gospodarcze. Okoliczność, że pewien

[1] O tym podatku w nauce o podatkach konsumcyjnych.

dom lub jego części mieszkalne są wynajęte na lokal gospodarczy, nie uzasadnia wolności od podatku domowego, ponieważ podatek ten dotyka intratę właściciela, a nie najmującego. Natomiast od podatku konsumcyjnego od mieszkań powinny być lokale gospodarcze uwolnione, bo nie są mieszkaniem osobistem właściwego podatnika, przemysłowca czy kupca, lecz częścią składową jego gospodarstwa zarobkowego. Budynki gospodarcze, nie użytkowane samoistnie, lecz stanowiące kapitał pomocniczy przy produkcyi rolniczej, górniczej, przemysłowej i wszelkiej innej, nie nadają się w ogóle do samoistnego opodatkowania, lecz powinny być wzięte w rachubę razem z innemi zewnętrznemi podstawami intrat przedsiębiorcy. Budynki gospodarcze rolnicze muszą być uwzględnione przy oszacowaniu intraty gruntowej, podlegają więc łącznie podatkowi gruntowemu, budynki przemysłowe zaś analogicznie podatkowi przemysłowemu[1]. W konsekwencyi należałoby przyznać wolność od podatku domowego także budynkom, przeznaczonym na pomieszkania służby gospodarczej i robotników. Jeżeli zaś drobny producent samoistny ma swą pracownię w osobistem swem pomieszkaniu, wówczas część pomieszkania, niezbędna dla pomieszczenia owej pracowni, powinna być wyjętą przy oszacowaniu intraty z domu lub przy wymiarze podatku domowego.

Czasowa wolność nowych domów od podatku, może być niekiedy uzasadnioną faktycznymi stosunkami ekonomicznymi i społecznymi, nie ma jednakże słusznej racyi, gdy staje się trwałym przywilejem, przyznanym właścicielom nowych domów i placów budowlanych[2]. Zupełnie inne znaczenie mają czasowe uwolnienia i ulgi podatkowe, przyznawane domom wybudowa-

---

[1] Wedle austr. ustawy o podatku domowym z dnia 23 lutego 1820 podlegają podatkowi tylko budynki mieszkalne. Argument Schäffl ego (str. 311), że budynki gospodarcze należy opodatkować ze względu na „podział pracy (?) w rozwiniętym systemie podatkowym, tudzież celem dotknięcia renty pierwszeństwa od domów“ niczego nie dowodzi, ponieważ właśnie ów „podział pracy“ wymaga wyłączenia budynków gospodarczych od podatku domowego, zaś „renta pierwszeństwa“ od domów może być uwzględnioną w oszacowaniu intraty gruntowej. Równie słabym jest argument tegoż autora, jakoby taka wolność krzywdziła małych producentów, którzy gospodarują w osobistem mieszkaniu. Warstat gospodarczy i niezbędny dlań lokal bowiem powinien być wolnym od podatku domowego.

[2] O tem wyżej str. 338.

nym dla robotników. Wolność takich domów nie jest wcale przywilejem podatkowym właścicieli domów, lecz zachętą dla gmin, zakładów dobroczynnych, stowarzyszeń i przedsiębiorców, aby dla własnych[1] swych robotników postarały się o zdrowe i tanie pomieszkania. Ulgi podobne są ze względów społecznych tem więcej uzasadnione, że podatek czynszowy bywa zwykle przerzucany na najmujących, którymi są w tym wypadku niezamożni robotnicy, obarczeni nieraz liczną rodziną.

Podatek domowy nie powinien dotykać takich budynków publicznych, które służą wyłącznie publicznym celom i nie dają państwu, a względnie samorządowi, żadnej intraty. Z natury rzeczy nie nadają się do opodatkowania także domy, poświęcone służbie Bożej, dopóki służą swemu przeznaczeniu. Jeśliby jednak budynki publiczne i domy modlitwy służyły dla celów zarobkowych, wówczas należałoby je w myśl ogólnych zasad dotknąć podatkiem domowym, a względnie zarobkowym, łącznie z całem przedsiębiorstwem[2].

b) PODATEK DOMOWY CZYNSZOWY.

Podatkiem domowym czynszowym nazywamy podatek domowy, nałożony na domy wedle ich rzeczywistej lub przeciętnej intraty czynszowej. Podatek czynszowy może być logicznie nałożony tylko na takie domy, które rzeczywiście za czynszem są wynajęte lub przynajmniej mogą być wynajęte. W miastach, w których gromadzą się liczne zawody, nie mające własnego pomieszkania, i z tego powodu popyt za pomieszkaniami jest pewnym i stałym, można dotknąć podatkiem czynszowym wszelkie domy, nie tylko faktycznie wynajęte, ale też zamieszkałe

---

[1] Przedsiębiorstwa spekulacyjne budowy domów wyłączone są od ulg powyższych.

[2] W Austryi wolne są od podatku domowego kościoły, budynki państwowe, koszary wojskowe, szpitale, jeśli dwie ostatnie kategorye nie zostały najęte (§ 2. pat. z 23 lutego 1820). Wedle analogii budynków powyższych uwolniono od podatku także domy modlitwy wszystkich wyznań, proboszczówki, mieszkania biskupów, rabinów, pastorów, kościelnych, organistów, dzwonników, grabarzy, klasztory jałmużników, publiczne budynki samorządu, publiczne zakłady naukowe, muzea krajowe i narodowe, o ile wszystkie te budynki nie są wynajęte.

przez samego właściciela. Właściciel bowiem, mieszkający w domu własnym, mógłby w takim mieście dom swój także wynająć i otrzymać odpowiedni czynsz najmu za swe mieszkanie; używając swego domu osobiście, zrzeka się chwilowo możności uzyskania zeń odpowiedniej intraty, za to zaś zaoszczędza sobie wydatek na pomieszkanie w obcym domu. Podstawą wymiaru podatku czynszowego jest w tym wypadku czynsz, jaki w danych stosunkach za pomieszkanie własne otrzymać można.

Wymogom powyższym stara się ustawa austryacka z r. 1882[1] zadośćuczynić w ten sposób, że poddaje pod podatek czynszowy wszystkie domy, które są faktycznie w całości lub części[2] wynajęte, nadto zaś także domy niewynajęte w takich miejscowościach, gdzie przynajmniej połowa domów i połowa części mieszkalnych jest za czynszem wynajmowaną.

Domy niewynajęte w takich miejscowościach, w których nie można liczyć na łatwe wynajęcie pomieszkania, mianowicie na wsi i w miasteczkach, nie powinny płacić podatku czynszowego z powodu braku racyonalnej podstawy dla wymiaru tego podatku. Podstawą taką nie mogą być faktyczne czynsze pobierane z wynajęcia tego lub owego domu, ponieważ w obec nieznacznego popytu nie jest prawdopodobnem, ani nawet możliwem, aby także inne domy mogły być na takich samych warunkach wynajęte. Również nie może być podstawą wymiaru oszacowana użyteczność pomieszkania dla samego właściciela, ponieważ podatek oparty na użyteczności osobistej nie byłby podatkiem domowym od intraty, lecz konsumcyjnym[3].

Podatek domowy czynszowy może być urządzony jako podatek katastralny od oszacowanej przeciętnej czystej intraty czynszowej lub też jako niezupełny podatek dochodowy od rzeczywistej intraty czystej.

Jako podatek katastralny opiera się podatek czynszowy na

---

[1] Z dnia 9 lutego 1882 l. 17 Dz. pp.

[2] Tylko takie domy w części wynajęte, które nie mają więcej nad 3 części mieszkalne i które sam właściciel zamieszkuje, pozostały co do części niewynajętych przy podatku domowym klasowym (por. też ustawę z 1 czerwca r. 1890).

[3] O tyle trudno zgodzić się z wywodami Biliński ego, wedle którego wszystkie domy niewynajęte winny podlegać podatkowi czynszowemu (str. 157).

oszacowaniu prawdopodobnych czynszów w przyszłości w dłuższym okresie czasu, podobnie jak podatek gruntowy. Podstawą oszacowania czynszów są przedewszystkiem czynsze rzeczywiste, pobierane średnio w dłuższym okresie minionym. Takim podatkiem jest podatek domowy w Prusiech, nałożony na przeciętną wartość użytkową domów, obliczoną w miastach i w takich miejscowościach, w których przeważna liczba domów jest wynajmowaną, wedle średniej wysokości czynszów w ostatnich latach dziesięciu, w innych miejscowościach zaś oszacowaną na podstawie oznak zewnętrznych, mianowicie wielkości, sposobu budowy i przynależności domów. Także we Francyi wydzielono[1] podatek „budynkowy“ od podatku gruntowego. Podstawą wymiaru podatku budynkowego jest wartość czynszowa domów mieszkalnych i budynków przemysłowych, oszacowana wedle przeciętnej dziesięcioletniej wysokości. Dotychczas jednak nie doprowadzono jeszcze w całości do zupełnej odrębności tego podatku od gruntowego. Podatek budynkowy francuski różni się zasadniczo od podatku „od drzwi i okien“, należącego do rzędu podatków klasowych.

Jako podatek przejściowy do podatku dochodowego, jest urządzonym podatek czynszowy w Austryi. Tutaj[2] co dwa lata wymierza się podatek od czynszu, zbadanego za dwa ostatnie lata na podstawie fasyi podatników, potwierdzonej przez najmujących. Intratę czystą oblicza się średnio za dwa lata, a tytułem kosztów utrzymania i amortyzacyi domów potrąca się od czynszu surowego pewien stały procent, mianowicie 15% w miastach stołecznych i niektórych innych w spisie osobnym A. wymienionych (w Galicyi obecnie tylko we Lwowie), zaś w miejscowościach innych 30%. Stopa podatku wynosi w mia-

[1] Ustawą z 29 lipca 1881. Ob. Wagner, III., str. 447 sq. i Leroy-Beaulieu, str. 354 sq.

[2] Wedle ustawy z 9 lutego 1882 i 12 lipca 1896. Podatek ten daje dochód elastyczny stale rosnący, ponieważ liczba domów i suma czynszów wzrasta. W r. 1891 wynosiła w Austryi liczba domów podlegających temu podatkowi 484.705, suma czynszów 387,923.082 koron, podatek wymierzony 51,101.224 koron. W r. 1909 liczba domów wynosiła 064.188, czynsze opodatkowane 767,222.527 koron, podatek przypisany 103,598.027 koron. Dochód z podatku czynszowego jest niższym z powodu przyznanej ustawą z r. 1896 zniżki o 12½%. Na rok 1910 preliminowano w budżecie dochód w kwocie 88,900.000 koron, w Galicyi zaś 6,430.000 koron.

stach w spisie A. $26^2/_3\%$, w innych zaś miejscowościach 20% zbadanej w sposób powyższy rzeczywistej czystej intraty, podnosi się jednak niekiedy w dwójnasób z powodu dodatków samorządnych. Wyższa stopa w niektórych miastach nie ma słusznej podstawy i sprzeciwia się zasadzie równouprawnienia w skarbowości publicznej[1]. Stopa podatku czynszowego jest obecnie niższa z powodu zniżki $12^1/_2\%$ zapewnionej ustawą z r. 1896 podatkowi domowemu czynszowemu i klasowemu Obok podatku czynszowego istnieje w Austryi odrębny podatek dochodowy 5%-wy od takich domów, które w całości lub części są uwolnione na pewien czas od podatku domowego. Podstawą wymiaru tego podatku dochodowego jest średnia czysta intrata z dwóch lat, jaka pozostaje po strąceniu od czynszu surowego kosztów na utrzymanie domu rzeczywiście wyłożonych. Podatek czynszowy, a od czasu reformy podatkowej z r. 1896 także 5% podatek od nowych domów, nie uwzględniają długów hipotecznych ani innych ciężarów.

Podatek czynszowy austryacki zbliża się do pojęcia niezupełnego podatku dochodowego, ale nie zlewa się z nim z tego powodu, ponieważ nie uwzględnia odsetek od długów hipotecznych i innych ciężarów i przyjmuje zamiast rzeczywistej kwoty kosztów utrzymania domu, pewną część czynszu (30% lub 15%). W Saksonii zniesiono w r. 1878 z powodu zaprowadzenia podatku ogólnego dochodowego odrębny podatek domowy i wcielono „wynajmowanie budynków lub używanie ich na własne mieszkanie“ jako źródła dochodów do podatku dochodowego. Ogólny podatek dochodowy angielski uzupełnia w W. Brytanii bez Irlandyi podatek „od zamieszkałych domów“[2], będący kombinacyą podatku od intrat i konsumcyjnego: podatek ten płaci mieszkaniec domu, zaś przy domach wynajętych częściowo, sam właściciel. Z powodu uwolnienia od podatku domów, nie ma-

---

[1] Na austryackim wiecu większych miast uchwalono w lutym r. 1901 mój wniosek wniesienia do rządu i parlamentu petycyi o reformę podatku czynszowego w duchu podatku od czystej intraty, o uchylenie stopy $26^2/_3\%$ w miastach i zrównanie ich z innemi miastami także pod względem kwoty potrącanej od czynszu tytułem kosztów utrzymania (30% zamiast 15%) Ob sprawozd. z wiecu „Oesterr. Städtetag in Wien“ 1901 str. 52—4 i 126—7 oraz mój referat o tym podatku w ankiecie krajowej z r. 1901/2,

[2] „Inhabited-houses tax“ Por. W a g n e r, III., str. 256—8.

jących rocznej intraty 20 Ł., jest nim faktycznie w Anglii tylko piąta część domów opodatkowaną. W Węgrzech jest podatek czynszowy podatkiem od rocznej domowej intraty czynszowej. Stopa podatku jest wyższą w miejscowościach ludniejszych, niższą w mniejszych miejscowościach i wynosiła od 9%—16% czynszu.

Podatek czynszowy jako niezupełny dochodowy od rzeczywistej czystej intraty zasługuje stanowczo na pierwszeństwo przed podatkiem katastralnym od intraty przeciętnej O dochodach właściciela domu i jego sile podatkowej nie stanowią bowiem minione stosunki i dawne dochody przeciętne, lecz nowe stosunki ekonomiczne i dochody rzeczywiste. Szczególnie w miastach większych następują z powodu szybkiego wzrostu ludności i renty domowej często w krótkim okresie czasu bardzo znaczne zmiany w stosunkach czynszowych, których w systemie podatku katastralnego niepodobna uwzględnić. Z drugiej znowu strony wymaga słuszność uwolnienia właściciela od podatku za czas, w którym jego dom lub pewne części mieszkalne nie są wynajęte i nie dają czynszu. W systemie podatku dochodowego mogą być takie zmiany łatwo uwzględnione i podatek odpisany.

Ważnem jest pytanie, czy w razie zaprowadzenia ogólnego podatku dochodowego ma być podatek domowy czynszowy uchylonym. Pytanie to rozstrzygnąć można jedynie w związku z całym systemem podatkowym danego państwa, albowiem podatek domowy jest częścią składową podatków od intrat [1]. W zasadzie wyklucza ogólny podatek dochodowy pozostawienie analogicznych podatków niezupełnych. Wszelako stosunki skarbowe ciał samorządnych w Europie wymagają, aby podatek domowy wraz z podatkiem gruntowym i zarobkowym pozostały nadal jako podatki samorządu.

c) PODATEK DOMOWY KLASOWY.

Podatek domowy klasowy nakładają ustawy na domy wedle pewnych oznak zewnętznych, mających świadczyć

[1] Dotyczy to również kwestyi zatrzymania podatku domowego klasowego, którą podnosi Biliński, str. 153.

o ich możliwej, często jednak fikcyjnej intracie. Podatek ten nie jest właściwie podatkiem od intrat, lecz klasowym podatkiem katastralnym od majątku lub konsumcyjnym od używania pomieszkania. Tylko formalnie jest związany podatek klasowy w ustawach podatkowych z podatkiem czynszowym, wskutek powolnego historycznego wydzielania się podatków domowych z ogólnego podatku gruntowego, następnie zaś podatków czynszowych z ogólnego podatku domowego, jako majątkowego.

Podstawą wymiaru podatku domowego klasowego nie jest ani intrata rzeczywista domu, ani przeciętna, lecz pewne oznaki zewnętrzne, z których wnosić można o rozmaitym stopniu użyteczności i wartości domu. Do takich oznak należy wielkość domu, niekiedy zaś całej zagrody włościańskiej[1], ilość kominów, pieców, drzwi i okien, obszar zajęty przez dom, ilość izb w domu i t. p. Wszystkie te oznaki są zawsze tylko jednostronną i wątpliwą podstawą oszacowania wartości użytkowej domu i fikcyjnej intraty, a nadto wpływają szkodliwie na sposób budowy domów pod względem bezpieczeństwa od ognia, wygody, hygieny i estetyki w budowie. Z natury rzeczy bowiem podatek, nałożony wedle kominów, pieców, drzwi, okien, obszaru, izb, skłania obywateli do ograniczenia liczby i wielkości tych przedmiotów, które służą za podstawę wymiaru, chociażby to się działo z ujmą dla bezpieczeństwa, zdrowia, wygody i estetycznego poczucia piękna.

Z państw europejskich ma dotychczas Dania podatek domowy wymierzony wedle obszaru domu, mianowicie od łokcia kwadratowego każdego piętra. We Francyi istnieje dotąd obok czynszowego podatku domowego (katastralnego) o zmiennej procentowej stopie podatkowej, podatek domowy repartycyjny „od drzwi i okien“, zaprowadzony w r. 1798 w czasie rewolucyi i później kilkakrotnie zmieniony[2]. Nazwa podatku pochodzi ztąd, że podstawą wymiaru są drzwi i okna, wychodzące na zewnątrz, na ulicę, dziedzińce i ogrody, wedle taryfy klasowej, ustano-

---

[1] Mianowicie przy polskiem p o d y m n e m dawniejszem i nowszem. (Ob. rozprawę „O podatkach stałych od nieruchomości w kraju nadwiślańskim“ w Ekon. warsz. 1869 II., str. 49 sq. i 113 sq.).

[2] „Contribution des portes et fenetres“. Por. o tem L e r o y-B e a u l i e u, I., str. 365 sq. Dochód z tego podatku wynosi w r. 1911 kwotę 69·9 mil. franków, z podatku zaś domowego wynosi w r. 1911 97·8 milionów franków.

wionej w ustawie. Stopa klasowa podatku wzrasta w miastach ludniejszych, jest też wyższą od bram wchodowych, dalej od drzwi i okien dwóch pierwszych piąter. Podatek ten jest uzupełnieniem francuskiego podatku „mobiliarnego“ i dotyka głównie mieszkańców domu. Właściciel domu bowiem zalicza podatek z góry i rozdziela go na najmujących pomieszkanie. W praktyce zatem nie jest to podatek od intrat, lecz konsumcyjny od pomieszkania. W Austryi dotyka podatek domowy klasowy domy mieszkalne, o ile nie podlegają podatkowi czynszowemu. Podstawą wymiaru jest tu ilość izb mieszkalnych, ujęta w taryfie podatku w 16 klasach[1]. Także ten podatek korzysta obecnie ze zniżki $12^1/_2\%$, przyznanej ustawą z r. 1896. W Węgrzech został podatek klasowy w ten sposób zreformowany, że podatek należy się od każdej części mieszkalnej wedle stopy różnej, zastosowanej do trzech kategoryj miejscowości. Stopa podatku jest progresywna wedle ilości części mieszkalnych w domu[2].

Podatek domowy klasowy jest faktycznie nierozwiniętym podatkiem majątkowym lub konsumcyjnym, albo kombinacyą obu. Uzasadnienie swe ma podatek ten o tyle w panującym systemie podatków od intrat, że przedstawia się jako uzupełnienie podatku czynszowego przy domach, które nie są i nie mogą być wynajęte. Jeżeli bowiem od domów pewnych pobiera państwo podatek czynszowy, jako podatek od rzeczywistej lub domniemanej intraty, to konsekwencya wymaga nałożenia podatku także na domy takich właścicieli, którzy korzystając z pomieszkania w domu własnym zaoszczędzają sobie niezbędny wydatek.

Wszelako podstawy wymiaru podatku klasowego są tak

---

[1] Najwyższa klasa pierwsza ustanawia od domów, mających 36—40 części mieszkalnych, podatek w kwocie 220 złr. Za każdą dalszą część składową ponad 40 wynosi podatek 5 złr. Najniższa klasa, szesnasta, ustanawia podatek od domów o jednej izbie czyli „części mieszkalnej“ w kwocie 1 złr. 50 ct. Dla domów w Galicyi i Bukowinie o jednej izbie, leżących poza zamieszkałą miejscowością, zniżono najniższą tarvfę do połowy, czyli 75 centów.

[2] W pierwszej kategoryi gmin, w których $^1/_3$ część wszystkich części mieszkalnych nie jest wynajętą, wynosi stopa podatku od jednej części mieszkalnej od 1 kor. 50 groszy do 8 koron (maksimum przy domach o 16 częściach mieszkalnych). W drugiej kategoryi miast wynosi stopa 2 korony do 10 koron, w trzeciej kategoryi miast od 3 koron do 12 koron od części mieszkalnej. Wymiar podatku należy do organów gminnych.

jednostronne i niestanowcze, że podatek ten tylko przy bardzo umiarkowanej stopie nie obraża zasad sprawiedliwości społecznej. W każdym razie domy, nie zawierające więcej ponad niezbędne minimum pomieszkania dla właściciela, powinny być wolne od podatku domowego klasowego, jeżeli wolność minimalnych dochodów także przy podatku czynszowym zostanie przyznaną.

Na szczególne względy podatkowe zasługują chaty włościańskie, mające dla rolnika nie tylko znaczenie osobistego mieszkania, ale zarazem niezbędnego lokalu gospodarczego dla produkcyi rolniczej. Z tego tytułu możnaby chaty rolników, mające tylko jedną lub dwie niezbędne izby wprost uwolnić od podatku domowego[1].

Ze stanowiska skarbowego ma podatek domowy klasowy w tych krajach, które obok niego mają podatek czynszowy, znaczenie drugorzędne. Podatek czynszowy bowiem wybiera się od rzeczywistych lub przynajmniej przeciętnych intrat czystych zazwyczaj wyższych od intraty fikcyjnej, obciążonej podatkiem klasowym. Nadto rozmiary i wartość użytkowa domów w miastach większych, szybko się rozwijających, są dzisiaj znacznie większe, niż domów i chat w miasteczkach i wsiach. W Austryi przysparza podatek czynszowy skarbowi państwa dziesięć razy tyle dochodu, co podatek domowy klasowy[2]. W Galicyi objawia się przewaga ludności włościańskiej w cyfrach podatku domowego o tyle, że różnica w dochodzie obu podatków nie jest tak znaczną. W Anglii i Szkocyi podatek od domów przynosi prawie tyle, ile podatek czynszowy w Austryi. W Prusiech podatek domowy, odstąpiony samorządowi, przynosił około 35 milionów marek[3].

---

[1] Ob. B o c h e n e k, str. 51—3. Na żądanie Koła polskiego w parlamencie wiedeńskim przedłożył w r. 1909 rząd austryacki projekt ustawy uwalniającej domy o jednej lub dwóch izbach od podatku domowo-klasowego.

[2] W budżecie na rok 1910 preliminowano z podatku czynszowego i 5% dochodowego od domów 97,780.000 koron, z podatku domowo-klasowego 10,550.000 koron. W Galicyi z podatków pierwszych 7,177.000 koron, z podatku klasowego 3,100.000 koron.

[3] Literaturę o podatku domowym ob. w przytoczonych już dziełach systematycznych, nadto por. E h e b e r g, „Gebäudesteuer“ w „Handw. der Stastsw“ 3 wyd., IV., str. 513 i liter. rosyjskiej ob. W. T w a r d o c h l e b o w, „Opodatkowanie nieruchomości miejskich na Zachodzie“, Odessa

C. PODATEK ZAROBKOWY.

a) POJĘCIE, PODZIAŁ I URZĄDZENIE PODATKU ZAROBKOWEGO.

Podatkiem zarobkowym nazywamy podatek, nałożony na czyste intraty z przedsiębiorstw i innych źródeł, o ile one nie są dotknięte podatkiem gruntowym i domowym. W tem znaczeniu jest podatek zarobkowy uzupełnieniem systemu podatku od intrat i mieści w sobie cały szereg podatków od rozmaitych gałęzi zarobkowych[1].

Podatek zarobkowy może być urządzony jako podatek osobisty; w takim razie jest podatkiem nałożonym na osoby w stosunku do zarobku z ich zajęć i przedsiębiorstw.

Podatek zarobkowy nazywają w literaturze także przemysłowym[2]. Podatek przemysłowy jednak, nałożony na przemysł, nie wyczerpuje pojęcia podatku zarobkowego, które rozciąga się na wszelkie inne zarobki z kapitałów i pracy. Mianowicie obejmuje podatek zarobkowy górnictwo, rzemiosło, przemysł rolniczy, domowy, fabryczny i artystyczny, dzierżawy wszelkie, handel,

---

1909. We Francyi podatek od własności zabudowanej wynosi w r. 1910 franków 82·6 milionów, z dodatkami 97·8 mil., osobny podatek od drzwi i okien z dodatkami 70 mil. fr.

[1] Pojęcie podatku zarobkowego („Erwerbsteuer") podane w tekscie ustalone jest w praktyce podatkowej niektórych państw, mianowicie dawniejszej austryackiej, szwajcarskiej i badeńskiej. W innem znaczeniu posługują się tą nazwą niektórzy teoretycy niemieccy. Mianowicie L. Stein rozróżnia w systemie podatków bezpośrednich podatki od intrat (Ertragssteuern), do których zalicza podatki gruntowe, domowe i od renty z kapitałów, dalej podatki zarobkowe (Erwerbssteuern) i podatki od obiegu (Verkehrssteuern). Pojęcie podatków zarobkowych Steina zbliża się do naszego pojęcia z tą różnicą, że nie wciela tego podatku do systemu podatków od intrat i wyłącza zeń podatek od renty z kapitałów. Natomiast Wagner dzieli wszystkie podatki na trzy grupy, mianowicie na „zarobkowe", które dotykają dochody indywidualne i majątki w czasie ich tworzenia, „od posiadania", jeśli dotykają je w posiadaniu, i „od używania", jeżeli dosięgają je przy używaniu. Podział ten przyjął też Cohn z pewnemi modyfikacyami.

[2] „Gewerbesteuer"; ob. Biliński, str. 137.

zakłady komunikacyjne, kredytowe, asekuracyjne, nawet zawody techniczne i wyzwolone, niemniej zawód rentierów. Niektóre rodzaje przedsiębiorstw powyższych nadają się wprawdzie dla podatku osobistego dochodowego, ale nie mogą być pominięte także w systemie podatków od intrat, dopóki taki system istnieje. W skład podatku zarobkowego wchodzi wiele podatków rozmaitych, z których każdy może być zorganizowany jako samoistny podatek. W praktyce skarbowej wyłoniły się z ogólnego podatku zarobkowego szczególnie trzy odrębne podatki, traktowane samoistnie i odmiennie w układzie zasadniczym i technicznym. Są to podatki zarobkowe od przedsiębiorstw obowiązanych do publicznego składania rachunków, dalej podatki od płacy i podatki od renty. O dwóch ostatnich była już wzmianka w nauce o podatkach dochodowych niezupełnych, gdzie zarazem wykazano, że płacy nie można uważać za „intratę", lecz jedynie za dochód osobisty.

Ze względu na to, że o podatkach od płacy i od renty była już mowa w dziale podatków niezupełnych dochodowych, możemy obecnie poprzestać na podziale naszego podatku na ogólny podatek zarobkowy i na podatek zarobkowy od przedsiębiorstw, obowiązanych do publicznego składania rachunków. Podział ten, przyjęty w nowszem ustawodawstwie, jest także teoretycznie tem uzasadniony, że liczne przedsiębiorstwa zarobkowe, mianowicie spółki akcyjne i komandytowe na akcye, gwarectwa, stowarzyszenia zarobkowe i gospodarcze, kasy oszczędności i inne publiczne zakłady kredytowe, zakłady ubezpieczeń, obowiązane są do publicznego składania i ogłaszania swych rachunków i bilansów, które mogą i powinny posłużyć za podstawę wymiaru podatku od rzeczywistej czystej intraty. Podatek zarobkowy od takich przedsiębiorstw zatem nie jest podatkiem katastralnym, lecz zbliża się do podatku dochodowego. Z tego powodu można stopę podatkową przy tym podatku zastosować do siły ekonomicznej przedsiębiorstwa celem ochrony słabszych producentów.

O wiele trudniejszem i bardzo skomplikowanem jest nałożenie podatku na inne przedsiębiorstwa i zarobki. Wedle możności powinien być podatek zarobkowy oparty także tutaj na rzeczywistej intracie czystej, ale z powodu trudności technicznych w wy-

śledzeniu tej intraty i sprawdzeniu fasyi podatników, poprzestają ustawy zwyczajnie na oszacowaniu intraty prawdopodobnej, przeciętnej lub tylko domniemanej. Ogólny podatek zarobkowy jest więc tak samo, jak podatek gruntowy lub domowo klasowy, katastralnym, nadto zwykle klasowym.

Kataster zarobkowy, a względnie przemysłowy, musi się oprzeć, podobnie jak domowy, na pewnych oznakach zewnętrznych, jakkolwiek oznaki te są często złudne, a w każdym razie niestanowcze. Do takich oznak należy najpierw zaludnienie miejcowości, w której znajduje się przedsiębiorstwo, w tem, często zawodnem przypuszczeniu, że zarobek może być tem większy, im większa i ludniejsza miejscowość, im łatwiejszy odbyt. Przypuszczenie to jest jednostronnem, albowiem w miastach ludniejszych większemu popytowi odpowiadać może odpowiednia lub jeszcze znaczniejsza podaż, nadto warunki życia producentów, szczególnie drobnych, są trudniejsze z powodu drożyzny środków żywności i mieszkań, kosztownych lokali gospodarczych i wyższej płacy robotników. Dalszemi oznakami są materyalne znamiona i warunki samego przedsiębiorstwa, mianowicie oszacowana wysokość kapitału zakładowego i obrotowego, rodzaje i jakość części składowych kapitału, maszyn, przyrządów, naczyń, ilość sił roboczych ludzkich, zwierzęcych i mechanicznych, zajętych w przedsiębiorstwie, techniczna kwalifikacya robotników i pracowników, rozległość i wartość użytkowa budynków, ilość przerobionych płodów surowych i wyrobionych produktów i inne znamiona zewnętrzne [1]. Poszczególne przedsiębiorstwa stosownie do zaludnienia danej miejscowości, rodzajów zarobku i rozmaitych znamion zewnętrznych, dzielą się na klasy o licznych dalszych działach i podlegają podatkowi zarobkowemu wedle taryfy klasowej, czyli klasyfikacyjnej. Pomocniczym środkiem dla zaliczenia przedsiębiorstwa do danej klasy taryfy, są fasye samych podatników, sprawdzone przez władze podatkowe lub szacunkowe komisye.

Kataster przemysłowy i oparta na nim taryfa klasyfikacyjna podatku zarobkowego są bardzo niedostateczną, często niesprawiedliwą podstawą obliczania opodatkowania przedsiębiorstw. Nie tylko bowiem owe oznaki zewnętrzne nie są jeszcze wystar-

[1] Por. Wagner, w „Handbuch“ Schönberga III., str. 282.

czającym kluczem dla wywnioskowania domniemanej intraty, ale nadto zbadanie i sprawdzenie tych niedostatecznych oznak, jak n. p. kapitału zakładowego i obrotowego, nie jest dla władzy podatkowej, a nawet komisyi szacunkowej obywatelskiej łatwem. Zresztą intrata przedsiębiorstwa, w ten sposób wyśledzona, jest intratą surową, nie czystą. Kataster przemysłowy obejmuje oszacowanie przeważnie tylko surowych domniemanych intrat, nie uwzględnia długów przedsiębiorcy i jego prawdopodobnej intraty czystej. Podatek zarobkowy katastralny zatem jest podatkiem niedoskonałym i nierozwiniętym, a jesli stopa podatku nie jest umiarkowaną, jest on niezawodnie jednym z najniesprawiedliwszych i najdotkliwszych podatków dla szerokich warstw wytwórczych. Wymogom skarbowym i teoryi podatkowej może ten podatek zadość uczynić dopiero wówczas, gdy będzie uposażony w żywioły podatków dochodowych, gdy mianowicie podstawą wymiaru podatku będzie rzeczywista intrata czysta, a kataster przemysłowy pozostanie tylko jednym z pomocniczych środków dla zbadania czystej intraty i sprawdzenia zeznań podatników.

Ogólny podatek osobisty dochodowy obejmuje zarazem dochody, dotknięte w systemie podatków katastralnych podatkiem zarobkowym. W podatku dochodowym angielskim pomieszczono te dochody w dziale czwartym[1] a dochód z tego bardzo rozgałęzionego działu przynosi państwu więcej niż połowę całego dochodu z podatku dochodowego. Również podatki dochodowe w Niemczech wcieliły do swego systemu wszelkie zarobki osobiste i przedsiębiorstw, podatek zaś włoski głównie się na nich opiera, gdyż wyłącza intraty z gruntów i domów. Pomimo zaprowadzenia podatku dochodowego może atoli pozostać podatek zarobkowy jako część składowa podatków od intrat. Kataster przemysłowy może w takim razie nadal być użytecznym, ale tylko jako realny, pomocniczy środek dla wyśledzenia i oszacowania intraty przez powołane organa podatkowe[2].

W organizacyi podatku zarobkowego ważną jest kwestya uwolnienia od podatku drobnych producentów dla ochrony niezbędnego utrzymania i ich siły wytwórczej. Podatek zarobkowy, jako czysty katastralny, nie może uwzględnić minimum egzysten-

---

[1] Scheduli D.; por. wyżej.

[2] Por tu Biliński, str. 145.

cyi, ponieważ płynie na podstawie znanej fikcyi podatkowej z kapitału i domniemanej intraty, a nie od osób. Uwzględnienie minimum egzystencyi może i powinno nastąpić przy takim podatku przy sposobności pożądanej reformy w kierunku podatku dochodowego. Wszelako dzisiejsze podatki zarobkowe rozciągają się nie tylko na intraty z kapitałów, ale dotykają zarazem dochody osobiste zawodów roboczych, technicznych i wyzwolonych. W tym wypadku nie ma z natury rzeczy podatku katastralnego, lecz niedoskonały, niezupełny podatek osobisty dochodowy od płacy i osobistego zarobku samoistnego, który już w dzisiejszej swej nierozwiniętej formie powinien chronić nieznaczne zarobki niezamożnych warstw wytwórczych. Robotników zatem dziennych, zarobników, chałupników wiejskich jak i dzierżawców drobnych gruntów, rzemiosło rodzinne włościan, szwaczki i praczki, żyjące tylko z własnej pracy, nauczycieli prywatnych i zajęcia zarobkowe uboczne, o ile dochód z nich nie dosięga pewnej kwoty znaczniejszej, należy z góry uwolnić od podatku zarobkowego i wyłączyć z przemysłowego katastru i taryfy klasyfikacyjnej.

b) PODATEK ZAROBKOWY W PRAKTYCE SKARBOWEJ.

Podatek zarobkowy przedstawia w europejskiem ustawodawstwie skarbowem w zasadach i szczegółach znaczne różnice, albowiem wchodzi w skład panującego systemu podatków katastralnych lub dochodowych i ma zakres różny wskutek wydzielenia zeń osobnych podatków n. p. od płacy, renty, od przedsiębiorstw publicznych. W ogólności w tych krajach, w których nie wszedł w skład podatku dochodowego, jest podatek zarobkowy, a raczej „przemysłowy“, „od patentów“, urządzony jako klasowy podatek katastralny. Wyjątek stanowi Austrya, gdzie w r. 1896 uchylono dawny klasowy podatek zarobkowy z r. 1812 i również klasowy podatek „dochodowy“ z r. 1849 i wprowadzono obok nowego ogólnego podatku osobisto-dochodowego, nowy podatek zarobkowy, jako podatek bezpośredni osobisty, urządzony samoistnie na zasadach postępowych. Za przykładem Austryi poszły Węgry, które w r. 1909 uchwaliły ustawę o ogólnym podatku zarobkowym i podatku zarobkowym od przedsiębiorstw obowiązanych do publicznego składania rachunków. Ze względu na to, że podatek austryacki stanowi przejście ku po-

datkowi dochodowemu i różni się istotnie w swej organizacyi od podatków przemysłowych klasowych, przedstawimy przedewszystkiem w ogólnych rysach urządzenie tego podatku.

aa) PODATEK ZAROBKOWY W AUSTRYI.

Podatek zarobkowy w Austryi dzieli się na dwa podatki odrębne: na podatek zarobkowy ogólny i podatek od przedsiębiorstw obowiązanych do publicznego składania rachunków.

Ogólny podatek zarobkowy jest nałożony na każdego, kto w krajach reprezentowanych w radzie państwa prowadzi przedsiębiorstwo zarobkowe, albo zajęcie na zysk obliczone. Niektóre przedsiębiorstwa i zajęcia wolne są od podatku zarobkowego ogólnego głównie z tego powodu, że podlegają innym podatkom; mianowicie przedsiębiorstwa obowiązane do publicznego składania rachunków, zajęcia służbowe (podatki od płacy), gospodarstwo rolne, leśne, ogrodownictwo, polowanie, rybołostwo i przedsiębiorstwa ściśle złączone z gospodarstwem rolnem i leśnem, polegające na przerabianiu i zbycie własnych produktów na miejscu, o ile nie są odrębnemi przedsiębiorstwami przemysłowemi, jakiemi są n. p. browary piwne, gorzelnie, fabryki cukru.

Dla ochrony drobnych producentów uwalnia ustawa z góry robotnice ręczne, pracujące w domu bez pomocników lub w mieszkaniu swoich klientów, zajęcia uboczne włościan, wykonywane tylko czasami i nie w sposobie zarobkowania, przemysłowców domowych, pracujących osobiście na polecenie i rachunek przedsiębiorców, uczniów, udzielających nauki prywatnej, w ogóle zajęcia uboczne, jeżeli nie dają rocznie więcej nad 100 koron dochodu i jeżeli nie są częścią większego regularnego przedsiębiorstwa. Oprócz uwolnień zapewnionych przez ustawę może minister skarbu uwolnić od podatku przedsiębiorstwa, które istnieją celem popierania zadań publicznych i dobroczynnych, i stale nie dają znaczniejszych dochodów, nadto komisya dla podatku zarobkowego może biednych podatników, którzy wykonują swe przedsiębiorstwo sami, co najwięcej z jednym pomocnikiem, uwolnić od podatku zarobkowego na rok, lub na dwuletni okres podatkowy.

Ogólny podatek zarobkowy jest skontygientowanym i repartycyjnym. Kontyngient oznaczony w ustawie[1] na pierwszy dwuletni okres podatkowy zwiększa się co dwa lata o 2·4%, zmniejsza się zaś o kwoty podatku od takich przedsiębiorstw, które w ostatnim okresie podatkowym przemieniły się w przedsiębiorstwa, obowiązane do publicznego składania rachunków. Kontyngient jest rozdzielony na koła podatników, podzielonych na cztery klasy, wedle wysokości płaconego podatku zarobkowego[2]. Okręgiem dla wymiaru podatku zarobkowego pierwszej i drugiej klasy są okręgi izb handlowych i przemysłowych, dla trzeciej i czwartej klasy są powiaty polityczne i miasta lub miejscowości przemysłowe, mające więcej niż 20.000 mieszkańców. W każdym okręgu wymiarowym tworzą podatnicy w każdej klasie osobne koło podatkowe, dla każdego koła podatkowego istnieje komisya podatkowa, której zadaniem jest rozdzielić kontyngient, przypadający na nie, między jego członków, przez wyznaczenie dla kazdego z nich kwoty podatku, jaka wedle uznania komisyi nań przypada w stosunku do średniej intratności przemysłu i zajęć innych podatników tegoż koła. Średnią intratność[3] ocenia komisya w swobodnem uwzględnieniu wszelkich zbadanych lub znanych jej stosunków, podatek zaś wymierza w pewnych okrągłych kwotach, zawartych w szemacie ustawy, począwszy od trzech koron rocznie[4]. Podatnicy są obowiązani przed rozpoczęciem dwuletniego okresu podatkowego wnieść fasyę i podać w niej okoliczności potrzebne do wymiaru podatku zarobkowego, co do miejsca i czasu zarobkowania, ilości robotników, co do kapitału zakładowego i obrotowego i inne w ustawie wymienione, wedle średniego stanu stosunków w ostatnim roku. Przewodniczący komisyi podatkowej, a następnie komisya, sprawdzają i uzupełniają fasyę przy pomocy władz rządowych i autonomicznych, przez przesłuchanie podatnika, świadków i znawców.

---

[1] Na r. 1910/11 w kwocie 36,965.758 koron.

[2] Do pierwszej klasy należą podatnicy, płacący więcej niż 2.000 koron rocznie, do drugiej klasy, płacący nad 300 koron, do trzeciej nad 60 koron, do czwartej do 60 koron. Koło podatników nazywa ustawa „Steuergesellschaft“ (towarzystwo podatkowe).

[3] „Mittlere Ertragsfähigkeit“.

[4] 4, 5, 6, 8, 10, 12, 16, 20, 24 koron i t. d.

W komisyach dla podatku zarobkowego zasiadają członkowie w połowie mianowani przez ministra skarbu wraz z przewodniczącym, w połowie zaś wybrani przez podatników danego koła podatkowego. Od orzeczeń komisyi służy odwołanie do krajowej dyrekcyi skarbowej, która odwołania co do wymiaru podatku udziela komisyi krajowej dla podatku zarobkowego do rozstrzygnienia. W komisyi krajowej zasiadają obok członków mianowanych przez rząd, w równej liczbie członkowie wybrani przez sejm, a nadto delegaci izb handlowych i przemysłowych, tak, że żywioł obywatelski ma w nich przewagę [1]. Przeciw orzeczeniom krajowej dyrekcyi skarbowej może podatnik, a przeciw orzeczeniom komisyi krajowej może tak podatnik, jak przewodniczący komisyi (w interesie skarbu) wnieść zażalenie do trybunału administracyjnego z powodu „mylnego zastosowania ustawy lub istotnych braków postępowania".

Ogólny podatek zarobkowy mieści w sobie także podatek od przemysłu wędrownego, od domokrążców, widowisk i t. p., który wymierza władza podatkowa i nie jest objęty kontyngientem. Kwota kontyngientu zresztą doznaje w ciągu okresu podatkowego z konieczności zmiany przez to, że jedne zarobki i przedsiębiorstwa po ustaleniu kwoty kontyngientu gasną i tem samem zmniejsza się kontyngient, drugie zaś nowe powstają i podlegają podatkowi, na razie „niekontyngientowemu" [2].

Podatek zarobkowy od przedsiębiorstw, obowiązanych do publicznego składania rachunków nie jest kontyngientowym, lecz ma stopę procentową, zastosowaną do wykazanego czystego przychodu przedsiębiorstwa, uzyskanego w ostatnim roku. Podatkowi temu podlegają osoby, pro-

---

[1] W komisyi krajowej galicyjskiej zasiada 23 członków, z tych 10 mianuje minister skarbu, 10 wybiera sejm, 3 delegują izby handlowe i przemysłowe.

[2] Wedle urzędowych zestawień wymierzyły komisye dla podatku zarobkowego w r. 1908 ogółem podatek dla 940.344 podatników (osób fizycznych i prawnych), w Galicyi dla 116.274. Podatek kontyngientowy wynosił razem 37,382.257 koron, w Galicyi 2,433.835 koron.

Podatek zarobkowy od przemysłu wędrownego przyniósł w r. 1908 skarbowi 183.577 koron.

W Węgrzech oznaczono kontyngient podatku ogólnego zarobkowego na rok 1911 w kwocie 29 milionów koron i coroczny wzrost o 2%.

wadzące w krajach reprezentowanych w radzie państwa przedsiębiorstwo, obowiązane do publicznego składania rachunków, bądź zarobkowe, jak spółki akcyjne, gwarectwa, akc. zakłady ubezpieczeń, banki, państwowe koleje żelazne, bądź wzajemne i użyteczności publicznej, jak stowarzyszenia zarobkowe i gospodarcze, wzajemne zakłady ubezpieczeń, kasy oszczędności, kasy zaliczkowe gminne [1]. Niektóre przedsiębiorstwa, jak pocztowa kasa oszczędności, stowarzyszenia rolników dla wspólnego nabywania środków produkcyi lub przerabiania i pozbywania własnych produktów, wolne są od tego podatku, inne, jak mniejsze kasy oszczędności, stowarzyszenia zarobkowe i gospodarcze, o ile ograniczają swe czynności na swoich członków i mają dochody nieznaczne, podlegają podatkowi wedle niższej stopy. Podstawą wymiaru tego podatku jest z reguły czysty przychód przedsiębiorstwa, osiągnięty w ostatnim roku, a mianowicie bilansowe nadwyżki przedsiębiorstwa, zestawione wedle postanowień ustawy. Normalna stopa podatku wynosi 10% od czystego przychodu, w każdym jednak razie podatek nie może wynosić mniej, niż 0·1% całego kapitału zakładowego przedsiębiorstwa, w akcyjnych zakładach ubezpieczeń zaś co najmniej 0·1% sumy rocznej netto premii. Dla spółek akcyjnych, rozdzielających dywidendę wyższą nad 10% jest podatek progresyjnym, wynosi bowiem dodatkowo 2% od kwoty rozdzielonej ponad 10% dywidendy, a dalsze 2% od kwoty rozdzielonej nad 15% dywidendy. Dla wymiaru podatku przez władzę skarbową ma każdy przedsiębiorca obowiązek przedłożyć fasyę, na podstawie ostatecznego zamknięcia rachunków przedsiębiorstwa [2].

Wedle ustawy węgierskiej z r. 1909 normalna stopa tego podatku wynosi także 10%, dla kopalń węgla i stowarzyszeń jest niższą.

---

[1] Ustawa nie wylicza przedsiębiorstw w sposób wyczerpujący: rozp. wykon. min. skarbu z 18 maja 1897 l. 124 dodaje w art. I. al. 3 c. trzecią kategoryę osób, mianowicie wszelkie publiczno-prawne korporacye (państwo, kraje, gminy), fundusze publiczne, fundacye i t. d., co jest w części niezgodne z ustawą, albowiem zakłady i fundusze publiczne nie zawsze są przedsiębiorstwami w znaczeniu ustawy.

[2] Dochód z podatku zarobkowego od przedsiębiorstw obow. do rachunków publ. preliminowano w budżecie na r. 1910 w kwocie 54,750.000 koron, w Galicyi w kwocie 3,400.000 kor.

bb) PODATKI ZAROBKOWE W INNYCH PAŃSTWACH.

W niektórych państwach, jak w W. Brytanii, we Włoszech, weszły podatki zarobkowe w skład podatków dochodowych, w innych, jak we Francyi, Rosyi, Prusiech, pozostały podatki zarobkowe (przemysłowe, od patentów) klasowe, chociaż zostały na nowo skodyfikowane i zreformowane. We Francyi dawny podatek od patentów skodyfikowano w r. 1880. Wedle tej ustawy obejmuje podatek od patentów cztery grupy, w każdej zaś istnieją rozmaite klasy i stopnie podatku. Corocznie poddaje się kataster podatkowy rewizyi. Stopa podatku jest częścią stałą, częścią proporcyonalną. Zawody wyzwolone są dotknięte tylko stopą proporcyonalną w stosunku do czynszu mieszkalnego[1]. W Prusiech nowy podatek przemysłowy z r. 1891 (odstąpiony w r. 1893 gminom) dzieli przedsiębiorstwa na cztery klasy wedle wysokości intraty oraz kapitału obrotowego i zakładowego. Podatek jest skontyngientowany i rozdziela się się podobnie jak w Austryi na koła podatkowe każdej klasy i okręgu. W podatku pruskim jednak szacuje się intratę i nie istnieje powszechny obowiązek wnoszenia fasyi[2]. W Rosyi przeprowadzono ustawą z 8 czerwca 1898, obowiązującą od 1-go stycznia r. 1899, reformę opodatkowania przemysłu i handlu, zapewniając równocześnie skarbowi znaczny przyrost dochodów. Ustawa zachowała dawniejszy podział podatku na zasadniczy, obciążający nie osobę, ale przedsiębiorstwo, odpowiednio do wielkości i intraty, bez względu na to, czy należy do osoby fizycznej lub prawnej, tudzież płacę dyrektorów i innych funkcyo-

---

Wśród projektów podatkowych z r. 1909 znajduje się także projekt rządowy podwyższenia progresyi stopy podatku dla spółek akcyjnych.

[1] Bliżej ob. Charton, „Reforme fiscale" str. 256—81; Leroy-Beaulieu, I.. str. 395 sq. Ustawa z 15. lipca 1880 została uzupełnioną przez ustawę z 8. sierpnia 1890. Dochód z podatku od patentów wynosił w r. 1908 kwotę 146 mil. franków.

[2] Ustawą z 18. lipca 1900 wprowadzono w Prusiech nowy podatek zarobkowy na rzecz gmin, mianowicie od handlu magazynowego (Waarenhaussteuer), o ile roczny obrót w pewnych grupach towarów przewyższa 400.000 marek. Stopa wynosi 1%, a przy obrocie nad milion marek 2%. Ob. Wagner IV., str. 829. Podatek ten ma zarazem cel społeczny ochrony drobnego handlu przed wielkim handlem magazynowym.

naryuszów przedsiębiorstwa i d o d a t k o w y, częścią procentowy, częścią zaś rozkładowy (repartycyjny). Podatek zasadniczy jest podatkiem klasowym, zależnym od rozmiarów przedsiębiorstwa i od miejscowości, w jakiej ono się znajduje [1]. Podatek dodatkowy obciąża przedsiębiorstwa, ogłaszające publiczne sprawozdania, stopą p r o g r e s y j n ą, celem ulżenia przedsiębiorstwom małym. Przedsiębiorstwa otrzymujące nie wyżej nad 2% intraty od kapitału zakładowego są zupełnie uwolnione od tego podatku, otrzymujące nad 2% do 10% opłacają podatek od 3% do 6%, przedsiębiorstwa jeszcze rentowniejsze opłacają 6% od całego zysku, a nadto 8% od przewyżki dochodów swoich ponad 10%. Inne przedsiębiorstwa płacą podatek dodatkowy repartycyjny; określenie sumy ogólnej ma być dokonywane co lat trzy w drodze ustawodawczej, z uwzględnieniem stanu przemysłu i handlu, rozkład zaś tej sumy odbywa się za pośrednictwem izb skarbowych w miejscowych k o m i s y a c h r o z k ł a d o w y c h, do których obok członków mianowanych wchodzą z wyboru członkowie z pomiędzy opodatkowanych. Za podstawę wymiaru podatku służy dochód n o r m a l n y o d o b r o t u wedle pewnych stałych norm, oznaczony na podstawie fasyi, sprawdzonej przez komisyę. W A n g l i i obok ogólnego podatku dochodowego pozostały dawne opłaty licencyjne (l i c e n c e s) od zajęć przemysłowych i handlowych, wybierane w formie stempla [2]. Są one faktycznie podatkami przemysłowymi, bez katastru i kontroli.

Porównawcze zestawienie ogólnych cech podatków zarobkowych w Europie jest trudne z powodu zasadniczych różnic w systemie podatków od intrat w poszczególnych państwach. Z tego powodu także porównanie wyników skarbowych z tego podatku nie daje jasnego poglądu na wysokość rzeczywistego obciążenia zarobków i przedsiębiorstw.

---

[1] Prócz Petersburga i Moskwy ustanowiono cztery klasy miejscowości. Przedsiębiorstwa opodatkowane podzielono na cztery rodzaje: h a n d l o w e (pięć rzędów), p r z e m y s ł o w e (osiem rzędów), h a n d e l j a r m a r c z n y, hurtowny i drobiazgowy (trzy klasy) i o s o b i s t e z a j ę c i a przemysłowe (płaca prezesów, dyrektorów głównych, subjektów, komiwojażerów). Ob. K r a j 1898 Nr. 16, str. 1 i 29. Dochód w r. 1908 wynosił 91 milionów rubli, na rok 1910 przeliminowano 107·3 mil. rubli.

[2] Por. W a g n e r, III. str. 258—60.

V. PODATKI OD OBROTU.

A) POJĘCIE I FORMA PODATKÓW OD OBROTU.

Przez podatki od obrotu (obiegu) rozumiemy podatki, nałożone na odpłatny obrót rzeczy i praw, ruchomych i nieruchomych.

Nazwę swą i odrębne stanowisko w systemie podatkowym zawdzięczają podatki od obrotu L. Steinowi, który je wyróżnił od opłat skarbowych i starał się teoretycznie uzasadnić. Podatki od obrotu bowiem rozwinęły się historycznie wespół z opłatami skarbowemi, z któremi dotychczas w praktyce skarbowej są ściśle związane, dzielą nazwę, a w części też formę stemplową, w jakiej się je wybiera. Różnią się one istotnie od opłat, albowiem wybierane są zupełnie niezależnie od czynności urzędowych i usług publicznych[1], a to od obrotu rzeczy ruchomych i nieruchomych, niemniej od aktów prawnych, które prawa prywatne na rzecz pewnych osób ustanawiają, przenoszą, zmieniają lub utwierdzają.

Do podatków od obrotu zalicza Stein, a za nim inni pisarze, także podatki od darmego przyrostu majątkowego z tytułu otrzymanych spadków, darowizny i wygranych. Wykazaliśmy już poprzednio, że pomiędzy odpłatnym obrotem, a istotnym przyrostem majątkowym z darmych tytułów, zasadnicza istnieje różnica, że nadto podatek od przyrostu majątkowego ma cechę podatków osobistych[2]. Podatki od obiegu odpłatnego spadają na rzeczy i prawa będące w obiegu, a nie na osoby, jako takie. Wprawdzie i tutaj, podobnie jak przy wszystkich podatkach rzeczowych, jest ostatecznie powołaną do płacenia podatku jakaś osoba, ale osobą tą może być tak sprzedawca, jak nabywca, tak wierzyciel, jak dłużnik, w obec skarbu zaś są obie strony odpowiedzialne z tytułu obrotu. Rzeczą dalszego rozwoju podatków od obrotu będzie przeobrazić się stopniowo w podatki od przyrostu wartości majątkowej, zastosowane do możności płacenia, objawionej osiągniętą korzyścią majątkową. Z chwilą

---

[1] Por. wyżej str. 290.
[2] Por. wyżej str. 401.

takiego przeobrażenia się powinny podatki od obrotu ustąpić miejsca innym podatkom, mającym cechę osobistych podatków majątkowych [1].

Nie wszystkie podatki, wybierane przy sposobności obrotu, są podatkami od obrotu w znaczeniu niniejszem. Mianowicie nie należą do tej kategoryi c ł a od obrotu zagranicznego, zajmujące stanowisko odrębne w systemie podatkowym, powtóre niektóre podatki k o n s u m c y j n e od przedmiotów spożycia osobistego, wybierane niekiedy w formie t. zw. akcyzy przy sposobności dowozu do miast i innych miejscowości owych przedmiotów. Pomimo zewnętrznego podobieństwa są podatki konsumcyjne istotnie różne od podatków niniejszych, opieraja się na odmiennych zasadach i inne mają powołanie w systemie podatkowym.

Podatki od obrotu zrosły się tak ściśle z opłatami i całym systemem skarbowym, że sam fakt ich istnienia, ich dawność, tudzież niepoślednie dochody skarbowe, czerpane przez państwa z tego źródła wraz z opłatami [2], są w praktyce skarbowej najsilniejszym argumentem za ich utrzymaniem i rozwinięciem. W teoryi starał się zrazu uzasadnić je Stein jako podatki od zysków stron, zdobytych przy kupnie i sprzedaży rzeczy, uważał je więc za rodzaj podatków dochodowych lub podatków od przyrostu majątkowego. Wszelako, lubo jest rzeczą niewątpliwą, że przy interesach zamiennych starają się obie strony odnieść jakąś korzyść, ztąd nie wynika, aby właśnie ta strona płaciła podatek, która istotną korzyść odnosi. Przeciwnie, zwykle strona ekonomicznie słabsza, ponosi także podatek, bądź już z góry wedle umowy, bądź w odpowiedniej obniżce ceny swego towaru. Zresztą taki zysk jednorazowy, osiągnięty przy nabyciu lub pozbyciu rzeczy, jest składową częścią dochodu tylko u kupców i spekulantów, którzy zawodowo, w s p o s o b i e z a r o b k o w a n i a, trudnią się nabywaniem i pozbywaniem towarów. Osoby te powinny być dotknięte b e z p o ś r e d n i o p o d a t k i e m d o c h o d o w y m, a względnie zarobkowym, od całego swego dochodu w sposób powyższy zgromadzonego. U innych osób nie należą podobne jednorazowe zyski do dochodu, lecz są jednorazowym przyrostem majątkowym i mogą być odpowiednim

[1] Por. wyżej str. 401.

[2] Por. wyżej, str. 304–5.

podatkiem osobistym dosięgnięte, jeżeli ów przyrost jest istotnym i niewątpliwym. Podatek rzeczowy od obrotu nie dosięga jako taki ani zysku ani przyrostu majątkowego.

W późniejszych wydaniach swej skarbowości odstąpił też Stein od swej pierwotnej konstrukcyi i uznał podatki od obrotu w ogóle jako nieracyonalne, albowiem sprzeciwiają się zasadzie równości w opodatkowaniu i sprowadzają na wszelkie zarobki opodatkowanie podwójne. Tylko tam, gdzie płyną niewątpliwie z zysków majątkowych, uważa je za uzasadnione [1], i słusznie, ale podatki od przyrostu majątkowego nie powinny być uważane i traktowane jako podatki od obrotu.

W ogóle uznać musimy podatki od obrotu ze stanowiska teoretycznego za nieracyonalne i n i e u z a s a d n i o n e, albowiem nie uwzględniają ani możności płacenia ze strony podatników, ani zasad etyczno-prawnych w opodatkowaniu, są dowolne i dorywcze, bez systematycznego związku z podatkami innymi, działają ślepo, po omacku, przez co dotykają często właśnie tych, którzy najmniejszą mają siłę podatkową i to w chwili najmniej odpowiedniej, n. p. w czasie zaciągania pożyczki. W praktyce doprowadziły podatki od obiegu do jednostronnego obciążenia takich rodzajów i kierunków obrotu, które łatwo dojrzeć i dosięgnąć, szczególnie obrotu n i e r u c h o m o ś c i. Podatnikami są tu osoby, biorące żywy udział w produkcyi i obrocie ekonomiczno społecznym, natomiast mieszkańcy, używający spokojnie, bez żadnych wysiłków ekonomicznych, owoców pracy społecznej, mogą się od płacenia takich podatków zupełnie uchylić.

Za utrzymaniem n i e k t ó r y c h podatków od obiegu w dzisiejszych systemach podatkowych przemawiają jednak względy skarbowe, niemniej wzgląd na niedostateczne opodatkowanie k a p i t a ł ó w r u c h o m y c h w systemie podatków katastralnych. Skarb państwa nie może zrzec się znacznych przychodów z tego źródła, dopóki nie otrzyma odpowiedniej kompensaty z innych źródeł podatkowych. Z tego powodu nie może nastąpić zniesienie najważniejszych podatków od obrotu bez równoczesnego podniesienia stopy podatków istniejących, nałożenia podatków nowych lub bez ogólnej reformy podatkowej.

---

[1] „Lehrbuch der Finanzw." II., 2. str. 212.

Dzisiejsze systemy podatkowe, wytworzone doraźnie i stopniowo, bez głębszej myśli przewodniej, przedstawiają jaskrawe luki w opodatkowaniu pewnych kapitałów i zawodów. Mianowicie kapitały ruchome, a zwłaszcza pieniężne, uchylają się łatwo od płacenia podatków, dzięki swej nieuchwytności, płynności, trudnej kontroli i niedoskonałości podatków od intrat. Za pomocą podatków od obiegu można owe kapitały dosięgnąć i w taki sposób, wprawdzie jednostronny, często surowy i niesprawiedliwy, wypełnić luki w prawodawstwie podatkowem. Niektóre podatki od obiegu można więc uważać jako prostą konsekwencyę nieracyonalnego systemu podatków dzisiejszych, której usunięcie może i powinno nastąpić równocześnie z postępową reformą podatkową.

Forma wybierania podatków od obrotu jest dwojaką, podobnie jak opłat skarbowych, stemplową lub bezpośrednią. Forma stemplowa zaleca się swoją prostotą i taniością, ale często naraża skarb dla trudności kontroli na notoryczne defraudacye. Niekiedy zachowuje się pomimo to formę stemplową z wyższych względów ekonomicznych, aby codzienne czynności prawne w życiu kupieckiem i bankowem, n. p. wystawianie rachunków, przekazów, kwitów, weksli, mogły być załatwione bez uciążliwych zachodów i bez pośrednictwa urzędów skarbowych [1] We Francyi, a za jej przykładem w innych krajach zamorskich wybiera się podatki od obrotu i opłaty głównie przy zarejestrowaniu dokumentów i oświadczeń w sprawie zmiany własności (droit d'enregistrement). Ze źródła tego ma skarb Francyi bardzo obfite dochody [2]. Podatki francuskie są częścią stałe, częścią procentowe, proporcyonalne i progresyjne.

B) RODZAJE PODATKÓW OD OBROTU.

Podatki od obrotu ująć można systematycznie w następujące działy:

a) Podatki od obrotu nieruchomości i t. zw. ekwiwalent. Podatek od obrotu nieruchomości powiększa ciężary po-

---

[1] Por. tu Schall, „Verkehrs- und Erbschaftssteuer“ w „Handbuch“ Schönberga III., str. 497.

[2] Daty ob. na str. 305 przy opłatach uw. 1.

datkowe własności nieruchomej, które z powodu powszechnie panującego systemu podatków od intrat i dodatków samorządnych, są w ogóle większe i dotkliwsze, niż ciężary kapitałów ruchomych. W krajach szybko rozwijających się znajdują ciężary te i podatek od obrotu odpowiednią kompensatę w rosnącej cenie ziemi, placów budowlanych, tudzież w rencie gruntowej i domowej. W miarę zastoju lub nawet reakcyi w cenach ziemi i w rencie gruntowej tracą także podatki od obrotu własności nieruchomej racyę ekonomiczną i prawną [1]. Uzupełnieniem tych podatków jest t. zw. ekwiwalent, wybierany z dóbr „martwej ręki", t. j. od kościoła i innych korporacyj publicznych, od fundacyj, osób prawnych, towarzystw, w ogóle od osób, dla których majątek nieruchomy ma być wieczyście trwałem źródłem utrzymania i nie przechodzi w obce ręce. Ekwiwalent jest już wprost podatkiem majątkowym nałożonym na posiadacza nieruchomości; w praktyce działa podobnie jak podwyższenie stopy podatku gruntowego, ponieważ nie jest wybierany jednorazowo, lecz ratami, w Bawaryi przez lat 20, w Austryi rozłożonemi na dziesięć lat [2], razem z podatkiem gruntowym. Francya pobiera od dóbr martwej ręki dodatek do podatku gruntowego w wysokości 87·5%.

W Austryi podatek od odpłatnego obrotu nieruchomości wynosi na mocy ustawy z 18. czerwca 1901 od wartości do 10.000 koron 3%, nad 10.000 koron do 40.000 koron $3^1/_2$%, nad 40.000 koron 4%. Najbliżsi krewni, małżonkowie i narzeczeni, oraz gospodarstwa włościańskie, mają zapewnione ulgi w stopie podatku, poprzednio wspomniane [3]. Nowe domy, uwolnione czasowo od podatku domowego, podlegają podatkowi wedle niższej stopy $2^1/_2$% od wartości, jeżeli od czasu ostatniego przeniesienia budynku lub placu budowlanego nie upłynęło

---

[1] Wedle budżetu na r. 1910 wynoszą podatki od obrotu nieruchomości: w Niemczech 25·4 mil. marek, w Rosyi 34·6 mil. rubli, w Austryi 48,900.000 koron.

[2] Na r. 1910 preliminowano dochód państwa z ekwiwalentu w kwocie 7,900.000 koron, w Galicyi w kwocie 735.000 koron.

[3] Por. wyżej str. 304. W Niemczech ustawą podatkową rzeszy z 15. lipca 1909 wprowadzono na rzecz całego państwa (rzeszy) podatek od przeniesienia nieruchomości w wysokości $4^1/_3$% ceny kupna i podatek od dóbr fideikomisowych i lennych za lat 30 w wysokości $^1/_3$% wartości.

jeszcze lat 4, a wedle stopy 3%, jeżeli nie upłynęło więcej lat nad 4—6, a nowy budynek został w tym czasie ukończony. Natomiast służące dawniej w Austryi „opusty“ podatku przy przeniesieniu każdej nieruchomości przed upływem lat dziesięciu zostały zniesione.

We Francyi wynosi podatek od przeniesienia nieruchomości (przy zarejestrowaniu) 4%, przy ruchomościach 2% ceny kupna. W Prusiech (ustawa z 31. lipca 1895) wynosi podatek od obrotu nieruchomości 1%, w Bawaryi zaś 2%, w Baden $2\frac{1}{2}$%.

b) Podatek od dzierżawy i najmu nieruchomości. Podatek ten, również nieracyonalny, jest dalszym ciężarem dla nieruchomości, tem dotkliwszym, że podstawą wymiaru jest tu cała spodziewana suma czynszów za cały czas umówionej dzierżawy i najmu. W Austryi wymierza się ten podatek w formie stempla wedle skali II od całej sumy czynszów [1].

c) Podatek od obrotu ruchomości. Obrót ruchomości jest tak rozmaitym i ożywionym, że jest technicznie niemożliwem dosięgnąć podatkiem wszelkie rodzaje tego obrotu. Z tego powodu wymieniają ustawy szczegółowo owe umowy, jak kupna i sprzedaże, zamiany, cesye i zrzeczenia się praw, kontrakty o dostarczenie rzeczy i inne, które podlegają temu podatkowi. Rodzajem podatków niniejszej kategoryi są podatki od przewozu ruchomości na kolejach żelaznych, okrętach, pocztach i t. p. Podatki takie mają zarazem cechę opłat, lubo zwykle są pośrednią podwyżką taryfy za usługi rzeczowe owych zakładów. Podatki od przewozu osób nie należą do podatków od obrotu, ponieważ osoby nie są przedmiotem obrotu, lecz do podatków konsumcyjnych od używania zakładu przewozowego. Następstwem takiego podatku jest podrożenie przewozu, ponieważ taryfa kolejowa podnosi się o kwotę podatku [2].

---

[1] W skali drugiej podstawą układu klas jest stopa podatku w kwocie 1 złr. 25 kr. od sumy 400 złr.

[2] Wedle budżetów na rok 1910 wynosi podatek od przewozu i od biletów kolejowych:

W Niemczech od frachtów	14·7	mil. marek
„ biletów kolejowych .	18·6	„ „
We Francyi od przewozu kolejami żelazn. i od kart jazdy	76·8	mil. franków
innymi środkami transportu . .	4·5	„ „

d) Podatki od obrotu pieniędzy i kapitałów pieniężnych. Do tej grupy należą niektóre podatki, które można uważać za uzupełnienie niedostatecznego opodatkowania kapitałów pieniężnych w dzisiejszych systemach podatkowych. W pierwszym rzędzie należy tu podatek giełdowy, przez który rozumiemy podatek od obrotu papierów giełdowych na giełdzie lub poza giełdą. O tym podatku pomówimy bliżej w następującym ustępie. Tu należą dalej podatki od emisyi papierów giełdowych, które zazwyczaj są odrębnymi od podatku giełdowego, tudzież od sprowadzonych do kraju zagranicznych akcyj, rent i innych papierów kredytowych, nie mniej od emisyi banknotów, niepokrytych kruszcem, w ilości przewyższającej kontyngient. Dalej zaliczamy do tej grupy podatki w formie stempla od skryptów dłużnych, kwitów, weksli, przekazów, czeków [1]. Podatki od pożyczek i kwitów spadają zwykle na dłużników w chwili osłabienia ich siły ekonomicznej i podatkowej, musimy więc uważać je za niesprawiedliwe.

e) Podatki od spekulacyi i gry. Tu należą podatki w formie stempla od stawek loteryjnych i losowych, od promes, losów, od kart do gry i t. p. Podatek od kart ma zarazem cechę podatku konsumcyjnego [2]. Podatki tej grupy są też administracyjnym środkiem, wstrzymującym rozwielmożnienie się gry i interesów losowych wśród szerokich warstw społecznych [3].

C) PODATEK GIEŁDOWY.

Podatkiem giełdowym nazywamy podatek od obrotu papierów giełdowych na giełdzie lub poza giełdą. Podatek ten

---

W Rosyi od transportu osób i towarów kolejami żelaznymi . . . . . 22·9 mil. rubli
od towarów w portach . . . . 3·1 „ „
W Austryi stempel i opłaty od frachtów . 3,820.000 koron
listy przewozowe . . . . . 6,0 0.000 „
podatek od biletów kolejowych . . 20,300 000 „

[1] Wedle budżetów w r. 1910 wynosi podatek (stempel) od weksli w Niemczech 20 mil. marek, w Austryi 3·3 mil. koron

[2] W r. 1910 wynosi podatek (stempel) od kart do gry w Niemczech 1·8 mil marek, we Francyi 2·8 mil. franków, w Austryi 650.000 koron, od gry w totalizatora w Austryi 1·4 mil. koron.

[3] Bliżej o podatkach od obiegu w ustawodawstwie europejskiem por. Schall str. 498 sq. (tamże literatura).

jest logiczną konsekwencyą systemu podatków od obiegu i już z tego stanowiska zrozumieć można łatwo rozpowszechnienie podatku giełdowego w nowszem europejskiem ustawodawstwie skarbowem. Przez zaprowadzenie podatku giełdowego uzupełniają państwa lukę w systemie swych podatków od obiegu, lukę tem bardziej rażącą, że żyjemy w okresie szybkiej i olbrzymiej kapitalizacyi pieniężnej i ożywionego obrotu papierów giełdowych.

Wszelako ma podatek giełdowy jeszcze inną racyę skarbową i społeczną, a racyi tej zawdzięcza przychylne przyjęcie i uznanie w społeczeństwach dzisiejszych. Oto kapitały pieniężne dostarczające posiadaczowi stale pewnych dochodów pieniężnych, dające się same łatwo zrealizować i przemienić w inne, w danej chwili korzystniejsze i dogodniejsze, przedstawiają w rzędzie rozmaitych rodzajów kapitałów i intrat najpłynniejsze i nader obfite źródło dochodów dla skarbu. Źródło to w dzisiejszych systemach podatkowych nie tylko nie jest dostatecznie wyzyskane, ale i przy najracyonalniejszym systemie będzie mogło zawsze uchylić się od sprawiedliwego opodatkowania, właśnie dzięki swej płynności i niejawności. Podatek giełdowy zatem uzupełnia pośrednio także cały system podatkowy, dosięgając kapitały pieniężne w chwili, w której wychodzą z swego ukrycia, aby znowu wycofać się z pod kontroli publicznej, mianowicie w chwili ich wymiany odpłatnej w ogólnem ognisku handlowem, na giełdzie, lub poza giełdą.

Podatnikami są przy podatku giełdowym obie strony, zawierające interes; możliwem jest jednak, że ustawa ze względów technicznych wkłada ten obowiązek przedewszystkiem na stręczyciela, na kupca i sprzedającego, którym wolno w całości lub części przerzucić podatek na kupujących. Podstawą wymiaru podatku są poszczególne interesy, zawierane na giełdzie lub poza giełdą, tak pierwotne, jak prolongacyjne. Zwykle nie stanowi różnicy, czy owe interesy są dostawne lub odręczne za gotówkę, czy są zawarte na termin stały lub zmienny, czy są stałe lub premiowe, reportowe i deportowe[1]. Stopa podatku jest procentową lub klasową. Wysokość stopy podatkowej nie może być wygórowaną ze względu na żywy nieustanny obrót interesów giełdowych i współudział mnóstwa nowych uczestników w inte-

[1] Por. § 1 ust. austr. z 9 marca 1897, l. 195, Dz. pr. p.

resie pierwotnym, ze względu dalej na łatwość defraudacyi, do której daje wysoki podatek silną podnietę, niemniej dla ochrony pożytecznej arbitraży. Wybieranie podatku jest utrudnione wskutek wielkiej rozmaitości interesów giełdowych i łatwej defraudacyi. Podatek może być wybierany bądź przy zawieraniu interesów przez ostemplowanie dokumentu, n. p. terminatki, bądź przy wykonaniu interesu w czasie dostarczenia papierów, przez ostemplowanie rachunku lub bezpośrednio w gotówce. Niekiedy orzekają ustawy przymus zawierania interesów w pewnej formie, pod rygorem surowych kar pieniężnych lub nawet niezaskarżalności pretensyi. Forma stemplowa podatku giełdowego ma wszelkie znane nam zalety, ale i wady: dla podatników w zasadzie dogodna, staje się ona bardzo uciążliwą, jeśli zachodzi w danym wypadku wątpliwość, czy i wedle jakiej stopy ma być podatek uiszczonym. Z obawy wysokich kar, zagrożonych na wypadek defraudacyi [1], rozstrzygnie podatnik prawdopodobnie taką wątpliwość na korzyść skarbu, chociażby niesłusznie, jeżeli interes może być przez władze dostrzeżonym, na korzyść zaś własną wówczas, gdy nie obawia się owej kontroli.

W ustawodawstwie podatkowem dzisiejszem opiera się podatek giełdowy w tem ściślejszem znaczeniu, bądź na osobnej ustawie (n. p. w Austryi), bądź na ustawach obejmujących łącznie także podatek od emisyi papierów wartościowych (n. p. we Francyi), niekiedy też inne podatki w formie stempla (n. p. w Niemczech).

W Anglii istnieje podatek giełdowy o tyle, że terminatki podlegają stałemu stemplowi w kwocie jednego pensa od 100 f. st., 6 pensów od wyższych sum; nadto istnieje podatek od emisyi papierów na okaziciela w wysokości $^1/_2\%$ wartości nominalnej. We Francyi zreformowano dawniejsze przepisy o podatku giełdowym ustawami z r. 1893 i 1895. Wedle tych ustaw istnieje dla interesów giełdowych przymusowa forma terminatki, od której płacą obie strony stempel po 5 centimów od 1000 franków [2].

---

[1] W Austryi 150 krotną kwotą należnego podatku.

[2] Por. M Harbulot w „Finanz-Archiv“ 1893 II., str. 221. Na rok 1911 preliminowano z podatku giełdowego 12·5 mil. fr. Oprócz tego istnieje we Francyi podatek od emisyi papierów wartościowych i osobny podatek od obrotu (droit de transmission). Na wzór podatku francuskiego istnieje podatek giełdowy we Włoszech.

W Austryi zaprowadzono podatek giełdowy w r. 1892 na wniosek i wedle projektu Leona Bilińskiego; ustawą z 9 marca 1897 skodyfikowano na nowo przepisy ustawy z r. 1892 ze zmianami w szczegółach i w stopie podatkowej[1]. „Podatkowi od obrotu efektów“ podlega tu zarówno obrót papierów na giełdzie, jak poza giełdą. Podstawą wymiaru podatku jest „pojedynczy interes“[2], który opiewa zwykle na 10.000 koron lub na 25 sztuk danych efektów. W Niemczech zreformowano dawne przepisy o podatku giełdowym ustawą z roku 1885[3], zmienioną następnie ustawami z r. 1894, r. 1900, 1906 i 1909. Podatek niemiecki jest procentowym i wynosi przy rozmaitych rodzajach papierów od $^2/_{10}\%$ do 1%. Ustawą państwową z 15 lipca 1909 podniesiono podatek (stempel) od emisyi papierów wartościowych, od wydawania nowych arkuszów kuponowych i talonów, tudzież od czeków i weksli. We Włoszech istnieje podatek giełdowy podobny do francuskiego.

Dochody skarbowe z podatku giełdowego są rozmaite, zależą bowiem nie tylko od obrotów i stopy podatkowej, ale także od rozciągłości samego podatku. Mianowicie przedstawiają się dochody o wiele korzystniej w tych krajach, w których także podatek t. zw. e m i s y j n y wchodzi w skład podatku giełdowego[4].

VI. PODATKI KONSUMCYJNE.

A. POJĘCIE PODATKÓW KONSUMCYJNYCH.

P o d a t k a m i k o n s u m c y j n y m i nazywamy p o d a t k i, n a ł o ż o n e n a p r z e d m i o t y o s o b i s t e g o u ż y w a n i a i s p o ż y c i a.

---

[1] Ob. bliżej A. W e i s h u t, „Der Effectenumsatz und die Börsengeschäfte sowie deren Besteuerung“, drugie wyd., Wien 1898.

[2] „Einfacher Schluss“. Jest to minimalna ilość effektów, jaką się na giełdzie w każdym rodzaju papierów sprzedaje. W razie zmiany przepisów na giełdzie, ogłasza ministerstwo ilość tę w rozporządzeniu.

[3] Por. C o h n, str. 600; E h e b e r g „F i n a n z w i s s e n s c h a f t“, 10 wyd., str. 312—4. F r i e d b e r g, „Börsensteuer“ w „Handw. der Staatsw.“, II., str. 1017—23 (tamże na str. 1023 literatura). W r. 1909 wynosił w Niemczech dochód ze stempla od emisyi papierów 36,984.000, z podatku od obrotu papierów 19,748.000 marek, razem niespełna 57 mil. marek.

[4] W Austryi preliminowano w budżecie na r. 1910 ogólny dochód z podatku od efektów w kwocie 1,240.000 kor. (w Galicyi tylko 19.600 kor.).

Podatki konsumcyjne obciążają potrzeby osobiste i wydatki domowe podatników za posrednictwem przedmiotów, służących na zaspokojenie tych potrzeb, a pochodzących z produkcyi społecznej lub z gospodarstwa własnego. Są to więc podatki rzeczowe, nałożone na rzeczy, a pośrednio na osoby podatników. Przedmiotami konsumcyi osobistej są bądź kapitały użytkowe, jak pomieszkanie, pojazd, konie i inne przedmioty osobistego używania, bądź usługi osobiste i rzeczowe, jak służba domowa, usługi osób i zakładów dla rozrywki i kształcenia, jak przedstawienia teatralne, koncerty, wykłady, usługi zakładów przewozowych, bądź nakoniec przedmioty zużycia i spożycia osobistego, jak pokarm, napój, odzienie, opał, światło i t. p.

Od podatków osobistych różnią się podatki konsumcyjne przedewszystkiem tem, że są nałożone na rzeczy, jako takie, niezależnie od osobistych i majątkowych stosunków podatników. Niektóre podatki konsumcyjne, mianowicie od używania własnych kapitałów użytkowych, stykają się jednak z podatkami osobistymi majątkowymi. Podatki n. p. od używania własnych parków, domów, pojazdów, koni, psów, fortepianów, welocypedów, automobilów są podatkami konsumcyjnymi, ale mogą być uważane zarazem jako podatki majątkowe od posiadania tych przedmiotów. Od podatków katastralnych różnią się podatki konsumcyjne, ponieważ nie obciążają kapitałów jako źródeł rzeczywistej lub domniemanej intraty, lecz przedmioty konsumcyi osobistej, gospodarstwa domowego. Pomimo tej różnicy zasadniczej zachodzi między podatkami konsumcyjnymi, a niektórymi przychodowymi tak bliska styczność, że w praktyce wzajemnie się spływają. Mianowicie podatki domowe klasowe stosownie do rozmaitych sposobów nakładania są bądź podatkami przychodowymi, bądź konsumcyjnymi od mieszkania[1], podatki czynszowe zaś schodzą się zazwyczaj w swych skutkach przez powszechne przerzucanie podatków na mieszkańców, czyli konsumentów, z podatkami konsumcyjnymi. Nakoniec podatki od obrotu zbliżone są najbardziej do podatków konsumcyjnych, albowiem w dzisiejszym systemie gospodarstwa obrotowego nabywa się przedmioty osobistej konsumcyi wyłącznie lub przeważnie z obrotu społecznego, a nawet formalnie wybiera się niektóre podatki konsumcyjne w czasie

[1] Por. wyżej, str. 447.

przechodzenia przedmiotu z rąk producenta w ręce kupca lub wprost konsumenta. Podatki konsumcyjne zatem są również w części podatkami „od obiegu“, ale obejmują przedmioty osobistej konsumcyi[1].

Nazwą podatków konsumcyjnych nie obejmujemy podatków od przedmiotów osobistej konsumcyi, sprowadzonych z zagranicy, ponieważ przedmioty takie podlegają podatkom formalnie różnym, stanowiącym ze względów technicznych odrębną grupę, mianowicie c ł o m. Materyalnie są także cła w przeważnej części podatkami konsumcyjnymi. W nowszych taryfach cłowych istnieje zazwyczaj ogólne postanowienie, że oprócz cła należy opłacić przy dowozie towarów także krajowy podatek konsumcyjny (n. p. od cukru, spirytusu, piwa i t. d.). Jednakowoż państwa nakładają cła skarbowe i opiekuńcze także na wiele przedmiotów, służących z natury swej lub przeznaczenia produkcyi, w charakterze kapitałów zakładowych, n. p. na maszyny, lub obrotowych, n. p. na wytwory surowe i pomocnicze. Z tego powodu jest pojęcie ceł szersze, niż podatków konsumcyjnych[2].

Podatki konsumcyjne nazywają się także s p o ż y w c z y m i, w literaturze niemieckiej też podatkami o d w y d a t k ó w[3]. Obie te nazwy są za ciasne i dlatego nie oddają całego pojęcia podatków konsumcyjnych. Nazwa podatków spożywczych bowiem nie obejmuje ani kapitałów użytkowych, ani usług, powołanych do osobistej służby w gospodarstwie domowem. Podatki od wydatków zaś ograniczają się do przedmiotów konsumcyjnych, czerpanych z produkcyi społecznej i zamiennego obrotu, nie obejmują zaś takichże przedmiotów, pochodzących z gospodarstwa własnego. Nadto nazwa podatków „od wydatków“ nie uwydatnia różnicy pomiędzy wydatkami zarobkowymi a domowymi, o które tu chodzi. Z tych powodów zachowujemy dawną i w literaturze skarbowej ustaloną nazwę podatków „konsumcyjnych“, mimo jej obcego pochodzenia.

---

[1] Por. wyżej, str. 461.

[2] B i l i ń s k i zalicza cła skarbowe w całości do podatków spożywczych, które dzieli na dwie główne grupy: krajowe podatki konsumcyjne i cła (str. 197).

[3] A u f w a n d s t e u e r n.

B. PODZIAŁ PODATKÓW KONSUMCYJNYCH.

Podatki konsumcyjne podzielić możemy na rozmaite grupy, wedle rozmaitego stanowiska, z jakiego wychodzimy. Już z pojęcia podatków konsumcyjnych wypływa ich podział na podatki od przedmiotów osobistego spożycia (pokarmów, napojów) i osobistego używania (mieszkania, służby zbytkowej, fortepianów, welocypedów, i t. p.). Ze stanowiska polityki ekonomicznej i skarbowej najważniejszym jest podział na podatki od przedmiotów konsumcyi niezbędnej, zbędnej i zbytkowej. Podział ten ma doniosłe znaczenie w teoryi podatkowej, albowiem konsumcya niezbędna powinna być o ile możności chronioną przed opodatkowaniem, konsumcya zaś zbędna, lub zgoła zbytkowa, przedstawia zazwyczaj, pomijając marnotrawców, rzeczywistą i znaczną siłę podatkową po stronie konsumentów. W praktyce życiowej jest pojęcie niezbędnych a zbędnych przedmiotów względnem, zależy bowiem od sposobu życia ludności, od klimatu, zwyczajów i obyczajów, nakoniec dobrobytu i cywilizacyi. Jedne i te same przedmioty mogą uchodzić w pewnym kraju za niezbędne do życia, n. p. owoce i wino w krajach południowych, wódka lub tran w krajach północnych, zaś jako zbędne lub zbytkowe w krajach innych. Często rozstrzyga o owej różnicy jakość tego samego przedmiotu, n. p. mięso zwykłe, a dziczyzna, wino rozmaitej jakości i pochodzenia, mieszkanie niezbędne a obszerne i wytworne, światło naftowe a elektryczne, lub pora, w której potrzeba zostaje zaspokojoną, n. p. jarzyny w zimie, na wstępie wiosny, a w lecie, owoce w lecie a w jesieni, nakoniec miejsce, w którem podatnik mieszka, n. p. dziczyzna i drób na wsi, a w mieście. Z temi zastrzeżeniami rozumieć będziemy przez przedmioty konsumcyi niezbędnej takie przedmioty, które w danym kraju uważane są za niezbędne do życia we wszystkich warstwach społecznych, przez przedmioty konsumcyi zbędnej takie przedmioty, które w warstwach niezamożnych uważane są za zbędne, nakoniec przez zbytkowe takie przedmioty, które wśród warstw średnio zamożnych poczytywane są jako zbędne[1].

---

[1] Por. Biliński, str. 257. Podział podatków konsumcyjnych na bezpośrednie, wybierane wprost u konsumentów i pośrednie, wy-

C. WYMIAR I WYBIERANIE PODATKÓW KONSUMCYJNYCH.

Przeznaczeniem podatków konsumcyjnych jest dosięgnąć konsumentów, jako podatników właściwych. Do celu tego zmierzają one częścią bezpośrednio, częścią zaś za pośrednictwem innych osób. Względy techniczne bowiem nie pozwalają często wybrać podatków wprost od konsumentów, jeżeli mianowicie przedmioty konsumcyi osobistej pochodzą z obrotu społecznego i rozchodzą się co chwila w drobnych ilościach pomiędzy miliony konsumentów w kraju. Jest to przeciwnie jedną z zalet tych podatków, że wybieranie ich może być technicznie ułatwione przez ograniczenie do niewielkiej liczby przedsiębiorstw wytwórczych, bez ujmy dla interesów obiegu społecznego i bez niedogodności dla ogółu podatników. Powszechna dzisiaj w gospodarstwie społecznem tendencya do przewagi produkcyi wielkiej, przedsiębiorczej, niekiedy wprost do centralizacyi i monopolu produkcyi, popiera tem usilniej i ułatwia wybieranie podatków konsumcyjnych pośrednio od przedsiębiorców, którzy je zaliczają państwu z góry, celem odbicia się w cenie swych produktów na konsumentach. Z tych powodów wybiera się podatki konsumcyjne nie tylko wprost od konsumentów, ale i od producentów, i to w rozmaitych stadyach produkcyi, od jednych lub drugich w czasie obiegu pewnych przedmiotów konsumcyjnych, niekiedy za pomocą dzierżawy podatków lub monopolu skarbowego. W szczególności wymierza się i wybiera podatki konsumcyjne:

1) Wprost od konsumentów, przez wyśledzenie u nich przedmiotów podatkowych i wymierzenie im podatku. Podatki konsumcyjne w ten sposób wybierane, mogą z czasem udoskonalić się i przeobrazić w racyonalne podatki osobiste, przez uwzględnienie indywidualnych stosunków ekonomicznych podatników. W tym wypadku jednak mogłyby podatki konsumcyjne zupełnie ustąpić miejsca podatkom osobistym dochodowym i majątkowym, gdyż posłannictwo ich w dzisiejszym systemie skarbowym polega właśnie na uzupełnieniu luk w dzisiejszem opodatkowaniu i przysporzeniu państwu w takiej pośredniej drodze znacznych przychodów. Konsumenci opłacają sami podatki od kapitałów użyt-

bierane od osób trzecich, pomijam, ponieważ w innem znaczeniu są podatki konsumcyjne wszystkie o tyle pośrednimi, iż nie spadają wprost na osoby, tylko na rzeczy.

tkowych i innych przedmiotów używania osobistego, od przedmiotów przez siebie wytwarzanych i w własnem gospodarstwie domowem spożywanych, wyjątkowo także od wytworów obcych, jeżeli podatek płaci się dopiero w chwili ich sprzedaży, a względnie zakupna przez konsumenta.

2) Pośrednio od producentów w rozmaitych stadyach produkcyi, w czasie sprzedaży lub obrotu towarów. Stosownie do tego rozróżnia się:

a) podatki od surowców, wymierzane wedle wagi, objętości, ilości i jakości surowców przeznaczonych do przerobienia, lub wedle objętości i możności wytwórczej naczyń, służących na pomieszczenie surowców, niekiedy wedle obszaru gruntu użytego pod uprawę produktów. Podatki takie oddalają się zanadto od konsumcyi osobistej, albowiem w pierwszych stadyach produkcyi niepodobna obliczyć, jak wytwórczą produkcya będzie, jaki podatek przypadnie na poszczególny wytwór i na poszczególnych konsumentów. W rozmaitych przedsiębiorstwach z powodu różnych warunków technicznych produkcyi, z powodu rozmaitej jakości płodów surowych, są ostateczne wyniki produkcyi różne, tak, iż faktycznie każdy producent płaci tu w formie zaliczki za przyszłych konsumentów inny podatek od wytworów gotowych. Podatek taki jest więc nieokreślonym, spada często znacznym ciężarem na producentów niezamożnych, którzy go z góry zaliczyć muszą państwu, i w ogóle przybiera cechę istotnego kosztu produkcyi, podatku produkcyjnego, jak bywa zwykle w praktyce nazywanym. Odbicie takiego podatku na konsumencie nie zawsze jest możliwe, albowiem zależy od stosunków konkurencyjnych i zmiennej konjunktury targowej. Producent silniejszy, znajdujący się w korzystniejszych warunkach ekonomicznych i technicznych potrafi odbić sobie nie tylko cały podatek z góry zapłacony, wraz z wszelkiemi kosztami, odsetkami od zaliczonych pieniędzy i innemi, lecz zdoła nieraz podnieść cenę z tytułu podatku do dwukrotnej lub trzykrotnej kwoty podatkowej. Natomiast producent słabszy zadowoli się odbiciem pojedynczej kwoty podatku lub nawet poniesie stratę, pokonany przez silniejszych konkurentów. Podatki takie zatem utrudniają produkcyę, mianowicie drobną, a sprzyjają produkcyi przedsiębiorczej, uposażonej w kapitały i technicznie wydoskonalonej. Mają one z tego powodu dodatnie znaczenie ekonomiczne i techniczne dla rozwoju

wielkiej produkcyi społecznej, są jednak pod względem społecznym przez gnębienie samoistnej produkcyi drobnej szkodliwe;

b) podatki od fabrykacyi, wymierzane wedle czasu trwania produkcyi przetwarzającej i wedle objętości, w ogóle możności wytwórczej przyrządów i naczyń fabrycznych, n. p. kotłów. Podatki takie są o tyle doskonalsze od poprzednich, że bliższe są ostatecznych wyników produkcyi, bardziej są określone niż podatki od surowców. Pomimo to, z przyczyn wyżej wyłuszczonych, także one obciążają produkcyę w ogóle, a gnębią produkcyę drobną, ekonomicznie i technicznie słabszą, dają niekiedy pobudkę do produkcyi marnotrawnej celem szybszej fabrykacyi[1], spadają na ceny nieraz w kilkakrotnej kwocie należnego podatku;

c) podatki od wytworów gotowych czyli fabrykatów, wymierzane od ilości i jakości wytworów gotowych, niekiedy z uwzględnieniem ich rzeczywistej ceny. Ten sposób wybierania podatków konsumcyjnych jest doskonalszym od obu poprzednich, albowiem wymiar dotyczy wprost towaru przeznaczonego na sprzedaż, uwzględnia jego wartość, niekiedy nawet cenę, jest bliskim sprzedaży i konsumcyi towaru, dosięga zatem łatwiej i dokładniej właściwego podatnika. Przy tym sposobie wymiaru mogą być pewne produkty, nie przeznaczone dla osobistej konsumcyi, lecz dla dalszej produkcyi lub na wywóz za granicę, uwolnione od podatku konsumcyjnego. Wprawdzie także podatek od fabrykatów ma tę ujemną stronę, że nie obciąża wprost konsumcyi, ale za to ma tę zaletę techniczną, że może być nałożonym i wybranym łatwo i naraz niekiedy w znacznych sumach od nielicznych przedsiębiorców, u których także nadzór podatkowy może być ścisłym i stosunkowo niedrogim. Zresztą także podatek od fabrykatów może być wybieranym w rozmaitym czasie, mianowicie przed zupełnem ukończeniem fabrykacyi, po jej ukończeniu, nakoniec dopiero przed wywozem produktów z magazynu fabrycznego, celem sprzedaży. Najwięcej racyonalnym jest podatek w wypadku ostatnim, albowiem wyzwala się już zupełnie ze związku z produkcyą, nie potrzebuje być z góry przez producenta zaliczanym, nie stosuje się do ilości produktów

[1] N. p. przy produkcyi wódki, piwa lub cukru, woli producent produkować szybko i kilka razy dziennie, niż powoli, wskutek czego surowce nie są w całości wyzyskane.

właśnie wyrobionych, lecz do ilości produktów wywożonych na sprzedaż, w chwili zatem przechodzenia ich do handlu lub w ręce właściwych konsumentów Podatek konsumcyjny, wybierany od producentów, styka się tu materyalnie i formalnie z takimże podatkiem, wybieranym w czasie obrotu towarów. Także forma stemplowa podatków od obrotu, dogodna dla podatników, może tu być niekiedy zastosowaną;

d) ze względów technicznych, tudzież dla uniknienia znacznych kosztów skarbowych, zawiera państwo niekiedy ugodę z producentami względem należnej od nich ryczałtowej sumy podatku za pewien czas, na podstawie oszacowanych lub domniemanych ilości produktów przez nich wytwarzanych lub sprzedawanych. Ugoda taka jest dogodną dla producentów, albowiem w odpowiedniej sumie podatek sami sobie wymierzają, i dla skarbu, ponieważ władze skarbowe zwolnione są od ponoszenia kosztów szczegółowego wymiaru i dozoru. Wszelako w tej formie można wybierać podatek konsumcyjny tylko wówczas, gdy produkcya ogranicza się na niezbyt liczne koło wielkich producentów, gdy zatem podatek w formie powyższej od gotowych wytworów mógłby być wprost wybranym. Ugoda wiąże podatek z samą produkcyą, podobnie jak podatek od surowców lub fabrykacyi, przez co zaciera się cecha podatku konsumcyjnego;

e) z pośród podatków konsumcyjnych, wybieranych formalnie od producentów, byłby ze stanowiska teoretycznego najdoskonalszym podatek, wybierany dopiero w chwili lub po dokonaniu sprzedaży produktów i zastosowany do wysokości ceny za nie osiągniętej. Taki podatek wpływałby wprost od konsumentów, nie dotykałby wcale producenta, a nadto stosowałby się ściśle do każdoczesnej możności ekonomicznej podatników, kupujących wytwory. Producent byłby w tym wypadku niejako organem skarbowym, miałby podatek w czasie sprzedaży wymierzyć, wybrać i odesłać zaraz lub w pewnych terminach do kasy podatkowej. Za taką formą wymiaru i wybierania podatków konsumcyjnych przemawia usilnie Biliński, jako za formą racyonalną, jednolitą, prostą i tanią[1]. Projekt ten, pomyślany na

---

[1] Por. tenże, str. 255 Myśli swej nie oddaje może dokładnie autor, mówiąc, że podatki takie mają być wybierane „po dokonanej konsumcyi“ (str. 196). Wszak konsument w chwili nabywania produktu nie dokonał

szeroką skalę, mógłby być przeprowadzonym bądź w całym systemie podatków konsumcyjnych, bądź przy poszczególnych rodzajach tych podatków, bądź nakoniec w pewnych tylko przedsiębiorstwach wytwórczych, zostających pod kontrolą publiczną, a ztąd nie mogących uchylić się od jawności swych interesów. Wykonanie tego projektu w szerokim zakresie, w duchu autora, nastręcza dzisiaj przy nadzwyczajnem rozstrzeleniu produkcyi i handlu, przy rozpowszechnieniu kredytu spożywczego, w szerokich kołach konsumentów, w stosunkach dzisiejszej walki konkurencyjnej, prowadzonej nieraz z niesłychaną zaciętością i za pomocą niegodziwych środków, ze względów technicznych niepokonane przeszkody. Przysięga producentów i surowość kar kryminalnych na wypadek defraudacyi z ich strony nie przełamałyby po ich stronie chciwości zysków nierzetelnych, kosztem oszukanego skarbu i uczciwych współzawodników w produkcyi i handlu. Z tego atoli nie wynika jeszcze, aby ów pomysł miał na dzisiaj li tylko znaczenie teoretyczne. Już dawniej, w stosunkach prostych stosowany, do niektórych rodzajów podatków konsumcyjnych[1], byłby taki podatek i dzisiaj dla niektórych podatków technicznie możliwym i odpowiednim. Możnaby też powołać do wybierania i płacenia w ten sposób podatków konsumcyjnych wszelkie przedsiębiorstwa wytwórcze, obowiązane do publicznego składania swych rachunków, podlegające zatem z natury swej organizacyi szczegółowej kontroli publicznej.

3) Podatki konsumcyjne mogą być wybierane w czasie obiegu produktów z rąk producenta do rąk kupca lub konsumenta. Formalnym podatnikiem może tu być sam producent, kupiec, zakład przewozowy lub konsument. Należy tu dawna forma podatku konsumcyjnego, wybieranego u bram miejskich, zwana akcyzą, następnie podatki konsumcyjne w formie opasek stemplowych, czyli banderoli od przedmiotów wchodzących do handlu, również podatki wybierane w czasie wysyłki towarów lub składania ich w magazynie kupca.

---

jeszcze konsumcyi i może nie dokona jej tak prędko, jeżeli n. p. kupuje na zapas.

[1] Mianowicie w Polsce wymierzano od r. 1628 podatki od napojów wedle ceny beczki trunku, stwierdzonej przysięgą administratorów dóbr lub samych właścicieli. (Por. Biliński, str. 255, dop. 1).

Tutaj zaliczyć możemy także podatki od wyszynku napojów, wybierane od kupców gospodnich, a mające zarazem cechę podatków zarobkowych.

4) Niektóre podatki konsumcyjne wybiera państwo za pomocą monopolów skarbowych, przez nałożenie na swe wytwory cen monopolicznych. Monopole skarbowe różnią się od monopolów administracyjnych swą tendencyą fiskalną, niezależną od wyższych względów publicznych. Monopol skarbowy może być tylko monopolem produkcyi, gdy państwo zastrzega sobie tylko wyłączne prawo wydobywania surowców i wyrobu wytworów, monopolem handlu, gdy państwo zastrzega sobie wyłączne prawo nabywania i sprzedaży produktów, albo jest zupełnym, gdy obejmuje całą produkcyę i sprzedaż produktów. Monopol daje państwu możność, w braku konkurencyi prywatnej, ustanowić jednostronnie dowolną cenę na swe wytwory, wyższą nad koszta produkcyi i zwykły zysk przedsiębiorczy, wybrać w ten sposób od nabywcy wytworów w ich cenie odpowiednią kwotę podatku, którą następnie ponosi konsument, jako nabywca ostatni. Monopol jest dla państwa ze stanowiska skarbowego korzystnym i dogodnym, albowiem za pomocą jednolitej administracyi i koncentracyi produkcyi może państwo szczędzić na kosztach, ma zapewniony stały i obfity odbyt swoich wytworów, może też zastosować progresyjną stopę podatkową do lepszej jakości i zbytkowej konsumcyi produktów. Także konsumenci mają przy takiej formie podatku niewątpliwą korzyść, albowiem cena hurtowna, niekiedy też drobiazgowa, wytworów monopolicznych jest ustaloną, fałszerstwo produktów jest wykluczone, zarząd produkcyi podlega kontroli ciał parlamentarnych. Wszystkie te zalety monopolów skarbowych sprawiły, że w najnowszych czasach wzmogła się w Europie tendencya do zaprowadzenia monopolów skarbowych na pewne przedmioty konsumcyi zbędnej, n. p. tytoniu, wódki, nawet zapałek, także w takich państwach, które pozostałości monopolów średniowiecznych u siebie uchyliły, w myśl zasadniczych wymogów liberalnej szkoły.

Mają jednak także monopole skarbowe swoje strony słabe, pod względem ekonomicznym i skarbowym. Monopol każdy ogranicza i ścieśnia samodzielną produkcyę swojską, osłabia ducha przedsiębiorczości i samoistnej inicyatywy. Z tego powodu jest monopol niejednokrotnie zawadą dla prawdziwego postępu

w ekonomicznym i technicznym rozwoju produkcyi. Szczególnie wówczas jest monopol istotną krzywdą dla produkcyi społecznej, gdy przez centralizacyę produkcyi w pewnych tylko miejscowościach, niepozwala jej powstać i rozwinąć się w całym kraju, wbrew żywotnym interesom ekonomicznym społeczeństwa. Wiadomo, że n. p. monopol soli tamuje wyzyskanie licznych źródeł solnych i mniej obfitych pokładów w wielu okolicach kraju, więzi w łonie ziemi naturalne jej bogactwa, ku dotkliwej szkodzie krajowego rolnictwa i chowu bydła. Nakoniec także pod względem skarbowym może ociężałość organów skarbowych i system biurokratyczny zniweczyć dodatnie skutki jednolitej administracyi centralnej.

Z tych powodów nie możemy być bezwzględnymi zwolennikami monopolów skarbowych. Mogą one być dobrą i dogodną formą dla podatków konsumcyjnych, ale mogą być też szkodliwymi i nieracyonalnymi. Zależy to od danych stosunków ekonomicznych, od organizacyi i administracyi monopolu, od rodzaju produktów, które monopolem objęto i od potrzeb swojskiej produkcyi.

5) Nakoniec mogą być niektóre podatki konsumcyjne wydzierżawione gminom lub przedsiębiorcom prywatnym, ale wedle zasad ogólnych tylko[1] wyjątkowo, w pewnych gminach i miejscowościach, celem uniknienia stosunkowo znacznych kosztów odrębnej lokalnej administracyi i kontroli skarbowej. Również monopole skarbowe mogą być przedmiotem dzierżawy, która racyonalną może być tylko wtedy, gdy nie obejmuje produkcyi, lecz jedynie sprzedaż wytworów monopolicznych, po cenach z góry oznaczonych w poszczególnych miejscowościach. Niekiedy jednak oznaczenie cen z góry nie jest możliwe, mianowicie przy monopolach częściowych, nie obejmujących produkcyi, n. p przy monopolu propinacyjnym. W tym wypadku otwartą jest droga do nadużyć ze strony dzierżawców przez pogorszenie jakości i podrożenie produktów.

Podobnie jak dzierżawa, zwykły działać także podatki licencyjne od sprzedaży przedmiotów konsumcyi osobistej, n. p. od wyszynku napojów. Podatki te, zwane zwykle „opłatami“, są na pół zarobkowymi, na pół zaś konsumcyjnymi.

Rozmaite sposoby wymiaru i wybierania podatków, wyżej

[1] Por. wyżej str. 367.

omówione, stosowane są w praktyce skarbowej w rozmaitej kombinacyi przy wybieraniu podatków konsumcyjnych. Absolutnej zasady teoretycznej co do stosowania tego lub owego sposobu ustanowić nie można, albowiem właściwości i potrzeby danego kraju i narodu, stan historycznie wytworzony i z produkcyą społeczną zrosły, rozmaite warunki i wymogi techniczne, polityka handlowa i cłowa państwa, wszystkie te i tym podobne czynniki muszą być przy organizacyi podatków uwzględnione. Podatek teoretycznie całkiem racyonalny, wybierany n. p. wprost u konsumentów, lub u producentów od gotowych wytworów, może się w praktyce okazać niedogodnym i szkodliwym, jeżeli przesadną kontrolą i odpowiedzialnością krępuje i gnębi producentów, lub jeżeli naraża skarb państwa na powszechną defraudacyę. Przeciwnie wymiar podatku, teoretycznie nieuzasadniony, może się w praktyce zżyć z produkcyą społeczną i okaże się nieraz znośnym, wbrew obawom teoryi. Podobnież kwestya monopolów skarbowych musi być rozmaicie ocenianą wedle tego, czy monopol już istnieje w zupełnej harmonii z produkcyą krajową, czy też ma być dopiero zaprowadzony kosztem wywłaszczenia i zupełnego wynagrodzenia przedsiębiorców prywatnych i ścieśnienia rozwiniętej już produkcyi prywatnej.

W ogóle wszelkie wymogi teoryi skarbowej liczyć się tu muszą z potrzebami życia społecznego i względami techniki podatkowej i tylko wspólnie z niemi wytworzyć mogą racyonalną praktykę podatkową.

D) OCENA I UZASADNIENIE PODATKÓW KONSUMCYJNYCH.

Z historyi literatury skarbowej wiadomo, że podatki konsumcyjne zdobyły sobie w czasie powszechnego przyjęcia ich w praktyce skarbowej w wieku 17 i 18 początkowo ogólny poklask w nauce skarbowej[1]. Zwolennicy podatków konsumcyjnych sławili nie tylko ich znaczenie dla skarbu, ale przypisywali im nadto dobroczynny wpływ na gospodarność i trzeźwość społeczeństwa[2]. Zwolenników takich nie brak i w nowszej literaturze skarbowej, a niektórzy ekonomiści jak Pfeiffer, Fröbl[3], uważają

[1] Por. wyżej, str. 78.

[2] Por. n. p. Hume, wyżej str. 121.

[3] Por. tegoż „Die Wirtschaft des Menschengeschlechts“ 1876, III., str. 100 sq.

nawet ze stanowiska dzisiejszych zasad skarbowych podatki konsumcyjne jako w zasadzie jedynie uzasadnione, albowiem wedle ich zdania najlepszą miarą i objawem siły ekonomicznej każdego są jego wydatki, zaś siła ekonomiczna jest właściwym przedmiotem podatku. Z drugiej strony mają podatki konsumcyjne od dawna, szczególnie od czasu Lockego i fizyokratów, zaciętych przeciwników. Szczególnie socyaliści walczą zasadniczo przeciw tym podatkom, jakoby podatkom „od pracy", a tak samo je pojmuje także słynny ekonomista Stein[1].

Podatkom konsumcyjnym zarzucają przedewszystkiem, że są niesprawiedliwe[2], albowiem obciążają tylko niektóre przedmioty konsumcyi osobistej i dotykają stosunkowo silniej klasy najmniej zamożne. Zarzut ten jest w znacznej części słusznym, ponieważ dzisiejsze podatki konsumcyjne nie oszczędzają wielu przedmiotów konsumcyi niezbędnej. Wszelako zarzut taki może stracić swój grunt dotychczasowy, jeżeli dzisiejszy system podatków konsumcyjnych ulepszy się odpowiednio przez przesunięcie ich głównego ciężaru na konsumcyę zbędną i zbytkową.

Dalszy zarzut zwraca się przeciw podatkom konsumcyjnym, jako podatkom rzeczowym. Nie uwzględniają one rzeczywistego dochodu, rzeczywisej możności płacenia, lecz dochód fikcyjny, jaki przejawia się w wydatkach. Zarzut ten również ma słuszną racyę teoretyczną, ale rozbija się o niedoskonałość wszelkich urządzeń ludzkich i podatkowych. Niestety także podatki osobisto dochodowe w praktyce doskonałymi nie są, albowiem nie mogą w pewnej mierze dosięgnąć wszystkich i całych dochodów; słuszna więc, aby także wydatki, w których objawia się dochód i siła ekonomiczna podatników, posłużyły za podstawę opodatkowania. Same podatki osobiste nie mogą wystarczyć na potrzeby skarbowe, wymagają dzisiaj koniecznie uzupełnienia za pomocą podatków rzeczowych.

Podatki konsumcyjne, mówią dalej ich przeciwnicy, są podatkami „od pracy". Owoż zasadniczo zarzut ten jest błędnym, albowiem podatki te płacą wszyscy konsumenci, całe społeczeństwo, a jeśli dotknięte są nimi głównie przedmioty konsumcyi zbędnej i zbytkowej, wówczas przeciwnie ponoszą je przeważnie

---

[1] Ob. tegoż „Lehrbuch" II., str. 227 sq.

[2] Z nowszej literatury ob. szczególnie S c h ä f f l e, str. 358 sq.

zamożne klasy społeczne. Zarzut ten zwraca się znowu tylko przeciwko pewnym podatkom od konsumcyi niezbędnej i o tyle tylko jest formalnie uzasadniony. Wszelako materyalnie i w tym wypadku w części tylko przyjąć można argumenty przeciwników. Wpływ podatków konsumcyjnych może bowiem ograniczyć konsumcyę podatników, ale może też ożywić ich pracowitość, lub podnieść ich płacę. W pierwszym wypadku działają podatki szkodliwie na konsumentów, w drugim podnoszą pracowitość i wytwórczość społeczeństwa, w trzecim spadają na przedsiębiorców, którzy znowu starają się przerzucić je na ogół konsumentów swoich produktów, nieraz zbędnych i zbytkowych. Podatkami od pracy są tylko niektóre podatki konsumcyjne i tylko w pewnych wypadkach.

Jako wadę podatków konsumcyjnych ze stanowiska skarbowego przytaczają okoliczność, że dochód z nich nie jest pewnym, określonym, że zależy od konjunktury i obniża się właśnie w chwilach gwałtownej potrzeby. Wszelako także dochód państwa z innych źródeł nie odznacza się wielką stałością, pewnością i niezależnością od konjunktury ekonomicznej i politycznej. Na korzyść zaś podatków konsumcyjnych, można przytoczyć, że dochód z nich jest obfity i nieustannie wzrasta z ogólnym wzrostem ludności i dobrobytu. Podatki te dają państwu dochód elastyczny, nachylający się do wzrostu potrzeb skarbowych, nawet bez podniesienia stopy podatkowej.

Wśród innych zarzutów spotkać się można także z twierdzeniem, że zastosowanie i wybranie podatków konsumcyjnych jest trudne, kosztowne, że wpływa szkodliwie na ceny, obieg i na całe gospodarstwo, że daje podnietę do defraudacyi i demoralizuje społeczeństwo. Wszystkie te zarzuty mają tylko względne znaczenie, można je bowiem odnieść w części do wszelkich podatków, tak osobistych, jak i rzeczowych, w części tylko do niektórych podatków konsumcyjnych lub do nieracyonalnej ich organizacyi, która może i powinna być w odpowiedni sposób zreformowaną. Natomiast można tu podnieść wprost jako zaletę podatków konsumcyjnych, że się je płaci w drobnych częstkach, powoli, w miarę narastania dochodu i czynienia wydatków, często nawet nieświadomie, co ze względów ekonomicznych, politycznych i społecznych nie jest bez doniosłego znaczenia. Wymiar i wybieranie niektórych podatków konsumcyjnych

są dogodne i tanie, nieraz nawet dogodniejsze i tańsze, niż podatków osobistych lub katastralnych.

Nie zapoznając wadliwości podatków konsumcyjnych uznać musimy, że dzisiaj mają one uzasadnienie przedewszystkiem w olbrzymich potrzebach skarbowych, które muszą znaleść odpowiednie pokrycie, następnie w swej dawności i ścisłem zespoleniu z całem życiem gospodarczem i społecznem, z konjunkturą targową, cenami, płacą, produkcyą i obrotem, nakoniec w licznych brakach i wadliwościach całego systemu podatkowego. Wskutek ułomności systemów podatkowych przyznać można podatkom konsumcyjnym dodatnie posłannictwo, obciążenia wszystkich osób i takich dochodów, które bądź wcale nie podlegają podatkom innym, bądź zdołają się od opodatkowania uchylić. Ujemną stroną podatków konsumcyjnych jest okoliczność, że spadają na wydatki, a pośrednio na dochody, przeznaczone na utrzymanie rodzin, nie dotykają zaś dochodów wysokich, t. zw. wolnych, używanych na kapitalizacyę. Dlatego w stosunku do dochodu ciężą one w wyższym stopniu na dochodach niskich i średnich, niż na dochodach wysokich [1], chociażby obciążały przeważnie konsumcyę

---

[1] Z tego powodu badania stosunków podatków konsumcyjnych do dochodów dochodzą zazwyczaj do wyników, że podatki te w stosunku do wysokości dochodów obciążają silniej dochody niskie i średnie, w absolutnych cyfrach zaś dochody wyższe. N. p. W. Gerloff na podstawie wyników badania znacznej liczby budżetów rodzin zamożnych, niezamożnych i robotniczych, głównie miejskich, doszedł do następujących rezultatów, ogłoszonych w Conrada „Jahrbücher“ t. 35, r. 1908, str. 1 i nast. („Verbrauch und Verbrauchsbelastung kleiner und mittlerer Einkommen in Deutschland um die Wende des 19. Jahrhunderts“):

Podatek od soli w Niemczech obciąża głowę ludności:

	w absolutnej kwocie	w procencie dochodu
warstwy zamożne		
4—6000 m. dochodu	1·50 m.	0·03
warstwy średnie		
1.200—2.000 m. dochodu	2·70 m.	0·15
warstwy ubogie		
niżej 800 m. dochodu	2·40 m.	0·33
Podatek od cukru:		
warstwy zamożne	7·3—10·4 m.	0·16—0·24
warstwy średnie	5·6—8·0 m.	0·40—0·51
warstwy ubogie	4·1—5·8 m.	0·59—0·88

zbędną, n. p. podatki od napojów, cukru, tytoniu. Z drugiej strony jednak, niektóre podatki konsumcyjne, mianowicie zbytkowe, mają wprost posłannictwo socyalne, łagodzić niesprawiedliwość społeczną w dziedzinie podatkowej przez silniejsze opodatkowanie warstw najbogatszych[1].

E) PRZEWODNIE ZASADY DLA PODATKÓW KONSUMCYJNYCH.

Podatki konsumcyjne powinny stosować się do ogólnych zasad podatkowych, winny zatem przysporzyć państwu obfitego

	w absolutnej kwocie	w procencie dochodu
Cło od mięsa:		
warstwy zamożne	4·10—8·30 m.	0·09—0·18
warstwy średnie	2·20—4·00 m.	0·13—0·16
warstwy ubogie	0·60—1·20 m.	0·08—0·16
Cło od kawy:		
warstwy zamożne	6·40 m.	0·14
warstwy średnie	7 20 m.	0·46
warstwy ubogie	4·00 m.	0·55
Cło od zboża:		
warstwy zamożne	11·40—22·80 m.	0·25 0·50
warstwy średnie	12·50—25·00 m.	0·80 - 1·60
warstwy ubogie	8·20—16·50 m.	1·14—2·28
Podatek od tytoniu:		
warstwy zamożne	4·30 m.	0·09
warstwy średnie	2·70 m.	0·17
warstwy ubogie	1·10 m.	0·15
Podatek od wódki:		
warstwy zamożne	3·80 m.	0·08
warstwy średnie	1·30 m.	0 09
warstwy ubogie	0·50 m.	0·07
Podatek od piwa:		
warstwy zamożne	5·4 m.	0·11
warstwy średnie	5·0 m.	0·32
warstwy ubogie	1·6 m.	0·22
Podatek od nafty:		
warstwy zamożne	3·10 m.	0 07
warstwy średnie	5·20 m.	0·33
warstwy ubogie	3·20 m.	0·44

[1] Z literatury o całej niniejszej kwestyi por.: Biliński, str. 382–5 i „Luxussteuer“ passim; Cohn, str. 488 sq.; Lehr, „Aufwandsteuern“ w „Handbuch“ Schönberga III., str. 343—54; Leroy-Beaulieu, I., str. 633 sq. (passim).

i elastycznego dochodu, a zarazem uszanować znane nam zasady podatkowe w całym swym ustroju.

Podatnikami są przy podatkach konsumcyjnych konsumenci przedmiotów opodatkowanych w kraju, a zatem z natury rzeczy tylko osoby fizyczne, tak obywatele, jak cudzoziemcy. Przedmioty, przeznaczone na wywóz za granicę, powinny być uwolnione już z góry, z zachowaniem niezbędnej kontroli, od uiszczania podatku; jeżeli względy techniczne na to nie pozwalają, powinien być podatek przy wywozie tych przedmiotów producentowi zwrócony. Osoby prawne nie mają potrzeb osobistych, nie mogą więc opłacać podatków od konsumcyi osobistej: one mogą je państwu zaliczać za konsumentów jako producenci lub kupcy. Jako podatki rzeczowe wykluczają podatki konsumcyjne z reguły przywileje osobiste nawet takich osób, które całkiem racyonalnie wolne są od płacenia podatków osobistych, mianowicie panującego i posłów państw obcych. O ile jednakowoż podatki konsumcyjne wybiera się wprost od konsumentów, o tyle mogą owe osoby także przy tych podatkach korzystać z swych przywilejów podatkowych. Przedmiotem podatków konsumcyjnych są zasadniczo tylko przedmioty konsumcyi osobistej. Surowce zatem, wytwory na pół gotowe, wytwory pomocnicze i z natury swej przeznacone dla służby w gospodarstwie zarobkowem, wyjęte są z pod opodatkowania[1]. Techniczna trudność nasuwa się przy takich przedmiotach konsumcyi osobistej, które mogą służyć także produkcyi, n. p. sól, jako środek nawozowy w rolnictwie, jako pokarm dla bydła, jako środek konserwujący we wszelkich gałęziach produkcyi, podobnież wódka, niezbędna dla celów przemysłowych, naukowych i leczniczych. W takich wypadkach powinny być owe przedmioty uwolnione o tyle od podatku, o ile istotnie służą celom zarobkowym lub naukowym. Dla ułatwienia kontroli podatkowej używa się często w tym celu t. zw. d e n a t u r o w a n i a wytworów, t. j. pozbawia się je naturalnych własności spożywczych, przez odpowiednie zmięszanie chemiczne z innymi pierwiastkami, nie naruszając jednak ich użyteczności dla produkcyi.

---

[1] Nazwy podatku od „surowców“ lub od „fabrykacyi“, odnoszą się jedynie do sposobów wybierania podatków konsumcyjnych od wytworów gotowych.

Z pośród przedmiotów osobistej konsumcyi nadają się przedewszystkiem do opodatkowania przedmioty konsumcyi zbędnej i zbytkowej. Pojęcie zbędności i zbytku jest wprawdzie względnem, zależnem od stosunków klimatycznych i cywilizacyjnych, od obyczajów i dobrobytu[1], w każdem społeczeństwie jednak wskazać można przedmioty, które ze stanowiska potrzeb i wymogów stanu klasy najniższej mogą być uważane jako zbędne, a ze stanowiska potrzeb klasy średniej jako zbytkowe[2]. Przedmioty konsumcyi zbędnej i zbytkowej mogą atoli przysporzyć skarbowi tylko wówczas obfitych dochodów, jeżeli ich konsumcya jest w szerokich warstwach społeczeństwa rozpowszechnioną. Dlatego podatki konsumcyjne nie mogą się ograniczyć na poszczególne przedmioty, z natury swej i przeznaczenia zbędne lub zbytkowe, n. p. na używanie pałaców, parków, ekwipaży, wierzchowców, służby w liberyi, fortepianów, psów w miastach, i t. p., lecz powinny objąć także przedmioty konsumcyi powszechnej, a pomimo to albo w całości zbędnej, jaką jest n. p. konsumcya piwa, tytoniu, w wielu krajach też wina, wódki, cukru, albo przynajmniej w pewnej lepszej jakości i wyższej cenie zbędnej lub zbytkowej, jaką jest n. p. konsumcya drobiu i dziczyzny w miastach, konsumcya koniaku, likierów, win starych lub zagranicznych, używanie obszernych i wytwornych pomieszkań i t. p. W tem znaczeniu proponuje Biliński[3] całkiem słusznie utworzenie całego systemu podatków zbytkowych od przedmiotów lepszej jakości i wyższej ceny. Za daleko jednak posunął się autor, uważając jako zbytek już „każdy przedmiot gotowy w gatunku nie najniższym“, albowiem taka interpretacya zbytku przy dzisiejszym stanie rozgałęzionego przemysłu i konjunktury cen, byłaby nie tylko nie uzasadnioną, ale nadto w praktyce

[1] Z tego powodu nie podobna zestawić bezwzględnego porządku przedmiotów wedle stopnia zbędności. N. p. Leroy-Beaulieu zestawia porządek następujący, począwszy od najzbędniejszych; najpierw tytoń, potem wódka (?), kawa (?), cukier (?), sól (!), piwo, wino (ob. tenże, I., str. 707).

[2] Swoją drogą w państwach terytoryalnie rozległych mogą być kraje, dla których pewne przedmioty są konsumcyą niezbędną, n. p. wino, owoce w krajach południowych, wódka, mięso w krajach północnych, gdy też same przedmioty w krajach innych wchodzą w zakres konsumcyi zbędnej, a nawet zbytkowej.

[3] W „Luxussteuer“ i w „Systemie nauki skarbowej“, str. 264 sq.

wprost nie wykonalną[1]. Z pewnemi ograniczeniami zatem można się zgodzić na zastosowanie pomysłu autora, o ile jego projekt wybierania podatków przez producentów i kupców w stosunku do ceny towarów okaże się wykonalnym[2]. Podatki od konsumcyi zbędnej i zbytkowej, w ten sposób pojęte i zastosowane, nie przedstawiałyby wielu niedostatków, jakie się w praktyce objawiły i w teoryi im wytknięte zostały, mianowicie, że odwracają konsumcyę od przedmiotów opodatkowanych na rzecz innych przedmiotów, mniej odpowiednich, że spadają tylko na niektórych konsumentów, lub że dają dochód nieznaczny.

W krajach zamożnych powinno państwo i samorząd poprzestać w myśl ogólnych zasad na podatkach konsumcyjnych od konsumcyi zbędnej i zbytkowej. W krajach niezamożnych może państwo pod naciskiem potrzeb skarbowych sięgnąć także do opodatkowania konsumcyi niezbędnej, z zachowaniem wszelkich możliwych względów i ulg w stopie podatkowej.

Nakoniec wymiar i wybieranie podatków powinny odpowiadać ich naturze i przeznaczeniu, jako podatków konsumcyjnych, oraz uwzględnić i zastosować wszelkie wymogi racyonalnej techniki podatkowej.

F) DOCHODY SKARBOWE Z PODATKÓW KONSUMCYJNYCH.

Dochody skarbowe z podatków konsumcyjnych są niemal we wszystkich państwach dzisiejszych obfitsze, niż z jakiegokolwiek innego źródła publicznego[3]. Na dochody te składają się głównie podatki od przedmiotów konsumcyi zbędnej, ale powszechnej, mianowicie od napojów: wódki, piwa i wina, dalej od tytoniu i cukru. Mylną jest opinia, jakoby konsumcya niezbędna dźwigała wyłącznie ciężar podatków konsumcyjnych, nieuzasadnioną też wywnioskowana ztąd nazwa tych podatków, jakoby podatków „od pracy“. Niezawodnie niektóre z powyższych przedmiotów, jak wódka w klimacie zimnym, wino w krajach południowych, cukier w europejskich krajach zachodnich,

[1] Zresztą znaną jest rzeczą, że gatunki najgorsze i najtańsze są właściwie najdroższymi i nie zasługują wcale na przywileje podatkowe w stosunku do gatunków lepszych i droższych.

[2] Ob o tem wyżej str. 476.

[3] Por. wyżej str. 372 uw. 1.

nabierają cechy konsumcyi niezbędnej, wszelako cecha ta jest bądź wynikiem lokalnych stosunków klimatycznych i wyżywienia ludności, mianowicie przy winie i wódce, bądź objawem istotnego ekonomicznego postępu i cywilizacyi, mianowicie przy konsumcyi cukru. Z podatków od konsumcyi bezwzględnie niezbędnej przysparza tylko podatek od soli znaczniejszych dochodów państwom. Podatki od innych przedmiotów konsumcyi niezbędnej, niemniej poszczególne podatki zbytkowe od pewnych towarów i usług, mają pod względem skarbowym podrzędne znaczenie. Aby dać dokładny obraz obciążenia konsumcyi osobistej uwzględnić musimy też dochody z odpowiednich ceł skarbowych i potrącić z nich zwroty podatków krajowych przy wywozie produktów za granicę.

W szczególności najobfitszem stosunkowo źródłem dochodów z pośród podatków konsumcyjnych jest w ó d k a. Dochód z tego podatku łącznie z clem w Rosyi, W. Brytanii, Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, Francyi, Niemczech liczy się już na setki milionów marek, a także w Węgrzech, Austryi, Holandyi, Belgii, Włoszech, Szwecyi, Norwegii i Danii jest absolutnie i stosunkowo znacznym. Drugim z rzędu najważniejszym podatkiem dla skarbu jest podatek od t y t o n i u, który w pięciu państwach, mianowicie we Francyi, W. Brytanii, Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, Austryi i Włoszech przynosi już setki milionów marek, a także w Hiszpanii, Rosyi, Niemczech, Węgrzech przysparza bardzo znacznych dochodów. Trzecim z rzędu jest podatek od p i w a, ważny szczególnie dla skarbowości W. Brytanii i Ameryki Północnej. Czwartym z rzędu jest podatek od c u k r u, piątym podatek od w i n a, najobfitszy we Francyi, a w stosunku do mieszkańców w Holandyi, nakoniec szóstym podatek od s o l i, mający ważniejsze znaczenie w Niemczech, Włoszech, Austryi, Węgrzech i Holandyi.

Z wymienionych tu podatków zajmuje podatek od wódki absolutnie pierwsze miejsce w systemie podatków konsumcyjnych Rosyi, W. Brytanii, Niemiec, Ameryki Północnej, Holandyi, Belgii, Węgier i Szwecyi; podatek od tytoniu zajmuje pierwsze miejsce we Francyi, Włoszech, Austryi i Hiszpanii. Podatki od piwa, wina, nafty i soli nie zajmują w skarbowości żadnego z wymienionych państw miejsca pierwszego.

W państwach nie mających skarbowości opartej na podsta-

wach nowożytnych obciążają podatki głównie produkcyę i niezbędną konsumcyę. N. p. w Turcyi [1], dotychczas głównem źródłem dochodów skarbu są dziesięciny i taksy od baranów, z podatków konsumcyjnych zaś najwięcej przynosi sól.

Znaczny dochód mają państwa nowożytne z niektórych ceł skarbowych, mianowicie od kawy, od wina zagranicznego.

W stosunku do liczby ludności najsilniejszem jest opodatkowanie konsumcyi w zamożnych krajach, mianowicie w W. Brytanii, Francyi, Belgii, Holandyi, Ameryce Północnej, przy podatku od wódki także w Rosyi i w państwach skandynawskich, przy podatku od tytoniu też w Hiszpanii, Włoszech i Austryi. Sól stosunkowo najwięcej przynosi w Holandyi, Włoszech, Węgrzech, Austryi i Niemczech [2].

[1] Budżet Turcyi na r. 1910 przewiduje dochód z monopolu soli w kwocie 123 mil. piastrów, z monopolu tytoniu 99 mil. p., z podatku od wódki 28 mil. p., z monopolu prochu strzelniczego 10 mil. p.

[2] Wedle zestawienia F. Zahna „Finanzen der Grossmächte“ wynosiły w r. 1906 preliminowane dochody z podatków konsumcyjnych i ceł w porównaniu z podatkami bezpośrednimi następujące kwoty:

Państwa	Podatki bezpośrednie		Podatki konsumcyjne i cła	
	w milionach marek	na głowę marek	w milionach marek	na głowę marek
Niemcy (rzesza)	—	—	1.100·7	18·15
Państwa związkowe	495·9	8·18	80·5	1·34
Niemcy ogółem	495·9	8·18	1.181·2	19·49
Austrya	261·3	9·09	615·2	23·53
Węgry	189·2	9·83	289·8	15·05
Austrya i Węgry razem	450·5	9·92	905·0	19·93
Rosya	326·3	2·60	2.185·4	17·39
Francya	485·8	12·38	1.285·2	32·74
Anglia	763·7	18 45	1 455·9	35·12
Włochy	430·3	13 25	567·6	17·48

Por. daty wyżej, str. 483 uw. 1.

G) SZCZEGÓŁOWY OBRAZ PODATKÓW KONSUMCYJNYCH.

Szczegółowy obraz podatków konsumcyjnych przedstawimy w kolejnym porządku, rozpoczynając od podatków obciążających konsumcyę niezbędną, jako najmniej uzasadnionych, a postępując ku podatkom od konsumcyi zbędnej i zbytkowej. Ścisłej granicy pomiędzy tymi rodzajami konsumcyi oznaczyć nie podobna z przyczyn nam wiadomych. Z pośród przedmiotów konsumcyi niezbędnej rozpatrzymy podatki od żywności niezbędnej, mianowicie od zboża, mąki, mięsa i soli, dalej podatki od pomieszkania, materyałów świetlnych, opału, od niezbędnej lektury kalendarzy i dzienników. Niezbędny napój, mianowicie woda, nie podlega podatkowi[1]. Również niezbędna odzież i obuwie są wolne od krajowych podatków konsumcyjnych, opłacają jednak cło dowozowe. Nakoniec także niezbędne sprzęty domowe i przyrządy dla osobistych potrzeb wolne są od podatku[2], zaś fortepiany, bilardy, welocypedy, automobile, opodatkowane w niektórych krajach, mogą być uważane jako przedmioty zbędne, a nawet zbytkowe.

W dalszym rzędzie przejdziemy do podatków od napojów, mianowicie od wódki, piwa i wina, dalej do podatków od cukru, tytoniu i rozmaitych przedmiotów oraz usług zbytkowych.

a) PODATKI OD NIEZBĘDNEJ ŻYWNOŚCI.

aa) PODATKI OD POŻYWIENIA ROŚLINNEGO.

Pożywienie roślinne jest codziennym pokarmem całej ludności, a niezbędnym, często jedynym środkiem utrzymania szerokich warstw robotniczych, włościan i biedniejszych mieszkańców miast. Podatek od pożywienia roślinnego jest podatkiem najnieracyonalniejszym i najniesprawiedliwszym, jako istotnie podatek „od pracy“, a nieraz i nędzy. Im kto biedniejszy i z tego powodu wyłącznie ogranicza się na pożywienie roślinne, chleb, kaszę i ziemniaki, im liczniejszą jest obarczony rodziną, tem dotkliwiej spada nań ten podatek. Słusznie zatem i stanowczo

---

[1] Nie są podatkiem opłaty za używanie publicznych wodociągów.

[2] Podatek „mobiliarny“ we Francyi jest podatkiem od pomieszkania.

domagać się można zniesienia tego podatku tam, gdzie dotychczas jeszcze się zachował[1].

Zwyczajną formą podatku tego jest podatek od mlewa, nałożony na zboże, przywiezione do młyna, lub też akcyza, wybierana u wstępu do miast. Podatek od mlewa może być łatwo i stosunkowo tanio wybieranym w razie koncentracyi przemysłu młynarskiego w nielicznych młynach fabrycznych. Przy powszechnej decentralizacyi tego przemysłu jest kontrola bardzo trudną i kosztowną. Ale nawet przy najlepszej i najtańszej technice podatkowej zgodzić się nie można na ten podatek nieracyonalny, chociaż dochody skarbowe mogą zeń płynąć obfite, gdyż konsumcya chleba jest niezbędną i powszechną[2].

W Europie utrzymał się podatek od mlewa, jako powszechny państwowy, najdłużej we Włoszech, gdzie dopiero w r. 1884 został uchylonym, następnie zaś od r. 1904 także jako podatek gminny zniesionym. W miejsce tego podatku otrzymały gminy dotacye z funduszów państwowych. W państwach niemieckich nie istnieje już nigdzie podatek od mlewa jako państwowy, istnieje jednak w wielu gminach. W Austryi wybiera państwo dotychczas, pospołu z gminami, podatek od zboża, mąki, jarzyn, owoców i chleba tylko w miastach zamkniętych w formie akcyzy. Podatek ten powinien być bezwzględnie i jaknajrychlej zniesionym, zwłaszcza, że dla skarbu nie ma donioślejszego znaczenia. W Wiedniu i Tryeście przy sposobności reformy akcyzy państwowej zniesiono podatek od pożywienia roślinnego

W państwach dowożących zboże i mąkę spada cło od zboża podobnie jak podatek konsumcyjny na cenę zboża, mąki i chleba.

bb) PODATEK OD MIĘSA.

Mięso jest przedmiotem spożywczym mniej niezbędnym, niż pożywienie roślinne, jednakże w krajach cywilizowanych wśród szerokich warstw rozpowszechnionym. W interesie rozwoju

---

[1] Z literatury por. Biliński, str 200—2, Schäffle, str. 402—3; Lehr, str. 372—4; Heckel, w „Handwort. der Staatsw" (tamże literatura).

[2] Włochy miały z swego podatku od mlewa w r. 1878 dochodu 83·5 mil. lirów, później spadł ten dochód i wynosił w r. 1883 tylko 50·6 mil, w r 1884 zaś został podatek zniesionym.

fizycznego i ekonomicznego kraju życzyć wypada, aby konsumcya mięsa zakorzeniła się wśród wszystkich mieszkańców kraju; liche pożywienie bowiem czyni robotnika słabym, ospałym i niezdolnym do natężającej pracy, gdy pożywienie mięsne wzmacnia jego siłę i energię fizyczną i umysłową. Często notoryczna ospałość i lenistwo ludów jest jedynie objawem ich lichego odżywiania się. Leniwy robotnik galicyjski nabiera niezwykłego hartu i energii na wychodźtwie, gdzie uczy się dobrze odżywiać i dobrze pracować.

Żyjemy dzisiaj w okresie powszechnej drożyzny mięsa, mającej częściowo przyczynę w przerażających klęskach nieurodzajów, częściowo jednak w trwałem podniesieniu konsumcyi, wskutek wzrastającej we wszystkich krajach i warstwach ludności stopy życiowej. Mięso stało się zwyczajnym pokarmem warstw pracujących i ludów cywilizowanych, a szybki wzrost ludności u tych ludów potęguje jeszcze bardziej konsumcyę i ceny mięsa. Podatek od mięsa, podobnie jak cło na bydło i mięso, i inne utrudnienia dowozu bydła, staje się czynnikiem drożyzny i ogólnego niezadowolenia. Z tego powodu tak względy ekonomiczno-społeczne, jak polityczne domagają się uchylenia tego podatku.

Podatek od mięsa jako podatek konsumcyjny różni się zasadniczo od podatku dawniej rozpowszechnionego od posiadania i przychowku bydła. Podatek taki był uzupełnieniem dziesięciny rolnej i utrzymał się dotychczas w Turcyi wraz z dziesięciną [1]. Podatek konsumcyjny obciąża tylko bydło, przeznaczone na rzeź i mięso, przeznaczone do konsumcyi. Podatek taki istnieje w wielu państwach jako podatek gminny, obok osobnych opłat od bicia bydła w rzeźni miejskiej i opłat weterynaryjnych za oglądanie bydła. W Prusiech ustawa z r. 1893 o podatkach komunalnych zabrania gminom nadal nakładania podatku od rzezi i mlewa.

Jako podatek państwowy utrzymał się podatek od mięsa w kilku państwach europejskich, mianowicie w Austryi, Węgrzech, Holandyi, Grecyi, Saksonii i Baden. Niemal we wszystkich państwach istnieje cło na bydło i mięso, dowożone do kraju, mające wpływ podobny na cenę mięsa, jak podatek krajowy.

---

[1] W r. 1910 przewiduje budżet w Turcyi dochód z podatku od baranów, wołów i świń w kwocie 180 milionów piastrów, z dziesięciny gruntowej 675 mil. p.

W Austryi istnieje w miastach „zamkniętych“ akcyza od dowożonego mięsa, dziczyzny, ryb, drobiu i żywego bydła. Obok akcyzy państwowej istnieją dodatki gminne. Poza miastami „zamkniętemi“ istnieje podatek od rzezi bydła przeznaczonego na sprzedaż, tudzież od mięsa sprzedawanego, jeśli podatkiem od rzezi nie zostało dotknięte w odpowiedniej wysokości. Podatek austryacki od rzezi jest także z tej przyczyny nieracyonalny, że wybiera się go wedle sztuki bydła, nie wedle wagi, wskutek czego konsumcya chudego bydła jest silniej obciążona niż bydła tłustego. W Saksonii podlegają podatkom woły, krowy i nierogacizna oddane na rzeź. W Holandyi pobiera się podatek od mięsa w wysokości 10% ceny wołów i cieląt[1].

cc) PODATEK OD SOLI.

Sól jest przedmiotem spożywczym, niezbędnym dla przyrządzenia potraw i ułatwienia trawienia w organizmie ludzkim. Dla ludności biedniejszej stanowi nadto sól nieraz główną przyprawę pożywienia roślinnego, chleba i ziemniaków. Ze stanowiska konsumcyi zatem przedstawia się podatek od soli jako nieracyonalny, dotkliwy w wysokim stopniu dla ogółu ludności biedniejszej, szczególnie zaś ludności, ograniczonej na roślinne pożywienie.

Przeciw podatkowi od soli przemawia także interes produkcyi. Sól bowiem jest zarazem ważnym środkiem pomocniczym przy produkcyi rolniczej i przemysłowej, jako środek nawozowy i konserwujący, jako zdrowy pokarm dla bydła, jako środek leczniczy, jako niezbędna domieszka do wyrobu masła, sody, mydła, wód mineralnych i dla innych celów technicznych. Celem ochrony produkcyi od podatku można wprawdzie sól denaturować, ale denaturowanie wymaga kosztownych czynności chemicznych, psuje jakość soli, skarbu zaś nie chroni od defraudacyi.

---

[1] Dochód w Austryi z podatku od rzezi i mięsa przewiduje budżet na rok 1910 w kwocie 16·7 mil. koron, oprócz dochodu w miastach zamkniętych, w których akcyza państwowa jest gminom wydzierżawioną za ryczałtowym czynszem dzierżawnym (prócz Wiednia i Tryestu, gdzie jest w administracyi rządowej). W Saksonii wynosił w r. 1908 dochód z podatku od rzezi 5,714.680 marek. Ob. bliżej o tym podatku Lehr, str. 372—4; Heckel, „Schacht- u. Mahlsteuer“ w Handw. der Staatsw.

Ze względów zatem na potrzeby konsumcyi i produkcyi sprzeciwić się musimy z ogólnego stanowiska teoretycznego zachowaniu podatków od soli. Słusznie postąpiły owe państwa europejskie, które podatek od soli wraz z takiemże ciem zupełnie u siebie zniosły, mianowicie Anglia od r. 1825, Szwecya od r. 1844 i Belgia od r. 1871. Niektóre państwa zniosły krajowy podatek, a zatrzymały tylko cło dowozowe od soli, mianowicie Dania, Norwegia, Hiszpania, Portugalia, Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, nakoniec Rosya [1]. W innych państwach zatrzymano podatek od soli ze względów skarbowych. Podatek ten wybiera się w dwojaki sposób, mianowicie bądź jako podatek konsumcyjny, nałożony na producentów, bądź w formie monopolu skarbowego.

Jako podatek konsumcyjny, wybierany u producentów, istnieje podatek od soli we Francyi, w Niemczech i Holandyi. Sposób ten wybierania podatku jest łatwym i tanim, jeżeli produkcya soli jest scentralizowaną, jak w powyższych państwach. Stopa podatku jest we Francyi i Niemczech umiarkowaną [2]. Podatek wybiera państwo w czasie wywozu soli z kopalni lub magazynu.

Monopolem skarbowym jest sól dotychczas w Austryi i Węgrzech, we Włoszech, w kantonach szwajcarskich [3], w Serbii, Rumunii, Czarnogórze, Turcyi i Grecyi. Monopol skarbowy szkodzi rozwojowi produkcyi w kraju, ponieważ wyklucza wyzyskanie solanek i pokładów soli, nie objętych przez państwo. Z tego powodu lepszym jest już częściowy monopol handlu solą [4], niż monopol produkcyi.

W Austryi istniał do r. 1829 monopol zupełny produkcyi i handlu, od tego czasu pozostał tylko monopol produkcyi. W Galicyi zajął się kraj organizacyą sprzedaży soli kuchennej i doprowadził w całym kraju do jednolitej ceny soli 20 groszy od kilograma. Ceny soli w Austryi są w stosunku do kosztów

---

[1] Cło od soli wynosi w Rosyi 20 kopiejek od puda (ust. z 26 czerwca 1891).

[2] Wynosi we Francyi 10 franków, w Niemczech 12 marek, w Holandyi 3 fl od 100 kilogr.

[3] Por. Schanz, „Die Steuern der Schweiz“ I., str. 162—72.

[4] Monopol handlowy mają kantony szwajcarskie, Serbia, Rumunia, Turcya, Czarnogóra, także Chiny i Indye brytyjskie.

wygórowane, wynoszą bowiem przy lepszych gatunkach przeszło 1.000%, niekiedy nawet 2.000% wyżej kosztów produkcyi[1]. Denaturowaną sól dla bydła sprzedaje rząd w ograniczonej ilości po zniżonej cenie. Na wypadek zniesienia monopolu i w ogóle podatku od soli nie utraciłoby państwo całego dotychczasowego dochodu z tego źródła, albowiem pozostałby państwu zwykły dochód przedsiębiorczy wraz z rentą górniczą z bogatych salin. W każdym razie odpowiedniejszym byłby zwyczajny podatek konsumcyjny na wzór Francyi i Niemiec, niż monopol soli, własne kopalnie soli zaś powinny być oddane z rąk skarbowych w racyonalny zarząd ministerstwa robót publicznych[2].

b) PODATEK OD POMIESZKANIA.

Pomieszkanie jest w części przedmiotem konsumcyi osobistej niezbędnej, w części zaś jest przedmiotem używania zbędnego lub nawet zbytkowego. Wydatki znaczne, łożone na obszerne i wykwintne mieszkanie osobiste, dowodzą zazwyczaj znacznej siły ekonomicznej mieszkańców. Toż samo dotyczy właścicieli domów, którzy takie mieszkanie w domu własnym zajmują, chociaż mogliby je korzystnie w części wynająć. Pomieszkanie zatem nadaje się do opodatkowania w systemie podatków konsumcyjnych, a to tem bardziej, że podatek od mieszkań może być bezpośrednio wybierany od konsumentów, może uwzględnić minimum niezbędnego pomieszkania dla jednostki i rodziny, zastosować progresyjną stopę do czynszów wyższych, w ogóle uczynić zadość wymogom teoryi podatkowej.

---

[1] Od soli jadalnej pobiera się 8 złr. do 11 złr. 40 kr. od cetnara metrycznego. Por. Biliński, str. 210; Beer, „Der Staatshaushalt Oesterreich-Ungarns“ Prag 1881. str. 114—6; Schäffle, str. 403—4.

[2] Dochody z podatku od soli straciły w państwach nowożytnych dawniejsze swe znaczenie. Wedle budżetów na rok 1910 wynoszą one:

W Turcyi 123 milionów piastrów;

We Francyi razem z cłem 35 mil. franków, bez cła 9·8 mil. fr., przed rewolucyą francuską przynosił podatek od soli 54 milionów liwrów;

W Niemczech 58 milionów marek;

W Austryi przychód cały 47·9 mil. koron, dochód czysty 30·3 mil. koron. W Bosni i Herzegowinie 3·5 mil. koron;

We Włoszech w r. 1907 dochód 79·5 milionów lirów.

Literaturę ob. u Lehra, str. 374—8 i Heckla „Salz und Salzsteuer“ w Handwört. der Staatsw.

W praktyce skarbowej europejskiej istnieje podatek od pomieszkania, bądź jako podatek gminny, bądź jako państwowy. Podatek gminny jest tu odpowiedniejszym, albowiem stosunki mieszkalne i czynszowe w całem państwie przedstawiają wielką rozmaitość, nie dadzą się ująć w pewne stałe normy i klasy, a nadto kontrola skarbowa jest przy podatku gminnym łatwiejszą i tańszą. Jako podatek gminny spotykamy podatek od mieskań w wielu miastach niemieckich i austryackich. W Austryi korzystnie wyróżnia się miasto Lwów, ponieważ stosuje w swoim podatku stopę postępową. Jako podatek państwowy istnieje podatek od mieszkań we Francyi, W. Brytanii bez Irlandyi, w Belgii, Holandyi i Rosyi.

Mianowicie we Francyi jest t. zw. podatek mobiliarny, wprowadzony wraz z podatkiem osobistym jeszcze w czasie rewolucyi w r. 1791, faktycznie podatkiem konsumcyjnym od mieszkań, rozkładanym na poszczególnych mieszkańców w stosunku do wartości czynszowej ich pomieszkania, chociaż faktycznie w wielu gminach, zwłaszcza mniejszych uwzględnia się przy repartycyi ogólną siłę ekonomiczną podatników. Podatkowi podlegają tylko osobiste, umeblowane pomieszkania, wyjęte zaś są lokale gospodarcze. Stopa podatku jest proporcyonalną, ale w rozmaitych miejscowościach różną, ponieważ podatek jest repartycyjnym [1]. Obok podatku mobiliarnego działa we Francyi w praktyce także podatek domowy od drzwi i okien, tak samo, jak konsumcyjny od mieszkań [2].

W W. Brytanii istnieje wspomniany już poprzednio [3] podatek od „zamieszkałych domów", który jest przeważnie podatkiem konsumcyjnym od mieszkań zbędnych i zbytkowych. W Belgii jest podatek mobiliarny francuski w głównych zasadach zachowanym, Holandya zaś ma samoistny podatek od mieszkań [4].

---

[1] Bliżej o tem wyżej, str. 416 i Charton, str. 240 sq. Por. też Wagner, III., str. 452 sq. i Leroy-Beaulieu I., str. 383 sq. W budżecie na r. 1910 preliminowano dochód z podatku osobistego i mobiliarnego razem z dodatkami w kwocie 109·1 milionów franków.

[2] Por. wyżej, str. 447.

[3] Por. wyżej. str. 445, Wagner, III., str. 256—8.

[4] Ob. o tem Heckel, „Mietsteuer", w „Handw. der Staatsw." V., str. 774—77.

W Rosyi [1] podjęto w r. 1893 próbę postępowego podatku od mieszkań, jako państwowego. Podatek ten nałożono na mieszkańców tylko takich miast i osad, które są wymienione w tabeli ustawowej. Owe miasta i osady podzielono na pięć klas, odpowiednio do ceny mieszkań i uwolniono w każdej klasie niezbędne pomieszkanie do pewnej wysokości czynszu zupełnie od podatku, do czynszów zaś wyższych zastosowano klasową stopę progresyjną, sięgającą w każdej klasie do wysokości 10%. Lokale gospodarcze i publiczne nie podlegają podatkowi od mieszkań.

c) PODATKI OD OPAŁU i ŚWIATŁA.

Ciepło i światło są nie tylko niezbędnymi przedmiotami konsumcyi osobistej, szczególnie w zimnej porze roku, ale zarazem niezbędnym środkiem produkcyi. Podatek, nałożony na materyały opałowe i świetlne, obciąża więc nie tylko konsumcyę osobistą, ale i produkcyę i już z tego powodu jest nieracyonalnym.

W szczególności podatek od opału dotknąć może bądź drzewo opałowe, bądź węgiel. W pierwszym i drugim wypadku cierpi produkcya, dla której owe materyały są niezbędnym środkiem pomocniczym. Konsumcya obciążoną jest podatkiem takim silniej w klimacie zimnym i w porze zimowej. Z podatkami od opału, wybieranymi w formie akcyzy, spotykamy się dotychczas w skarbowości gminnej, w Austryi zaś istnieje ten podatek jako państwowy w miastach „zamkniętych". Żądanie uchylenia podatku od opału jest tem bardziej uzasadnione, że dochód skarbowy w obec ograniczonego zakresu podatku nie jest wcale znacznym.

Podatek od materyałów świetlnych dotyka zapałki, świece, naftę, olej, a może być rozszerzonym też na gaz i światło elektryczne. We wszystkich tych wypadkach cierpi produkcya, ponieważ potrzeba światła tudzież owych przedmiotów nie ogranicza się na konsumcyę osobistą. Ale i konsumcya osobista jest podatkiem od światła dotkliwie obciążoną, albowiem

[1] Ustawą z 26 maja 1893. l. 126 Pr. W. (przedruk w warsz. „Słowie" z r. 1893 Nr. 156).

z rozwojem cywilizacyi staje się światło przedmiotem niezbędnej konsumcyi wśród warstw najmniej zamożnych.

Podatek od zapałek zaprowadzono we Francyi w r. 1871 w formie opasek stemplowych, z powodu trudności kontroli jednak zmonopolizowano ten podatek już w r. 1872, przyczem wywłaszczono około 600 fabryk prywatnych [1]. Monopol zapałek początkowo wydzierżawiono, od r. 1890 zaś wzięto w administracyę własną [2]. Takiż monopol zaprowadzono też w Hiszpanii, Grecyi, Rumunii, zaś w Rosyi, Niemczech, Włoszech i Serbii istnieje podatek od zapałek w formie opasek stemplowych zwanych banderolami.

Podatek od świec stearynowych i woskowych w formie opasek stemplowych istnieje we Francyi [3], w Niemczech, w Austryi zaś w formie akcyzy w miastach zamkniętych.

Podatek od nafty istnieje jako państwowy podatek konsumcyjny w Austryi i Węgrzech, oraz w Rosyi, jako monopol skarbowy w Grecyi, dawniej też w Rosyi. W r. 1871 był wprowadzony także we Francyi podatek od olejów mineralnych, jako uzupełnienie cła od nafty, ale w r. 1894 został zniesiony; w miastach, które mają podatek gminny od olejów innych, istnieje także podatek państwowy [4]. W Niemczech ustawą z 15 lipca 1909 wprowadzono obok podatku od zapałek i świec także podatek od środków oświetlenia (lamp elektrycznych, gazowych, spirytusowych, naftowych i innych tudzież od palników). Podatek opłaca producent przed wywozem lamp i palników z fabryki [5]. W Austryi istniał dawniej podatek od nafty tylko w miastach zamkniętych w formie akcyzy, od r. 1882 [6] wprowadzono państwowy poda-

[1] Za cenę 32·5 mil. fr.

[2] Dawniejszy czynsz dzierżawny wynosił rocznie 16·03 mil. fr. W zarządzie państwa scentralizowano produkcyę w pięciu wielkich fabrykach. Przychód wynosi w r. 1910 40 milionów franków. W Rosyi wynosi przychód w r. 1910 z podatku od zapałek 18 mil. rubli.

[3] Dochód w r. 1910 fr. 6,366.000.

[4] Z tego powodu wiele gmin zrzekło się tego podatku. W r. 1910 preliminowano w budżecie z podatku od olejów 1,868.900 franków, gdy w r. 1878 wynosił dochód około 6 mil. frcs.

[5] Budżet Niemiec na r. 1910 przewiduje dochód z podatku od środków oświetlenia w kwocie 15 milionów marek, osobno z podatku od zapałek 15 milionów m.

[6] Ust. z 26 maja 1882 Nr. 55 Dzpp., uzupełniona ustawą z 29 czerwca 1896 Nr. 105 Dzpp.

tek od nafty w całej monarchii, wybierany od gotowego produktu przeznaczonego do wywozu z destylarni, w wysokości 13 koron od cetnara metrycznego nafty rafinowanej o normalnej gęstości[1], a natomiast zniesiono akcyzę od nafty. Olej mineralny, przeznaczony do ruchu motorów lub do czyszczenia szybów naftowych, jest wolny od podatku na warunkach przepisanych ustawą z 29 czerwca 1896. Dla ochrony produkcyi swojskiej zmieniono na mocy ces. rozp. z 17 lipca 1899 taryfę c ł o w ą w ten sposób, że obce oleje mineralne, zdolne do oświetlenia, mają podlegać oprócz cła (10 koron i 9·20 koron netto) jeszcze owemu podatkowi. Także w Rosyi istnieje od r. 1888 podatek od gotowego produktu (40 kopiejek od puda lekkiego, a 30 kop. od ciężkiego oleju).

d) PODATEK OD KALENDARZY, OGŁOSZEŃ i DZIENNIKÓW.

Szerzenie oświaty i uświadomienie mas ludowych pod względem politycznym jest istotnem posłannictwem nowożytnego państwa demokratycznego. Państwo demokratyczne, oparte na masach ciemnych, nieświadomych znaczenia praw sobie nadanych, wahać się musi z natury rzeczy między dwiema ostatecznościami, reakcyą ku absolutyzmowi lub też dążeniem do społecznej anarchii, w miarę tego, jakim żywiołom uda się zawładnąć ciemnemi masami. Równouprawnienie polityczne tylko w społeczeństwie zdrowem i dojrzałem wydać może zdrowe owoce.

Z istoty zadań demokratycznego państwa wypływa więc konieczność popierania oświaty i wychowania politycznego wśród narodu, a nie nakładania im hamulca w formie opłat i podatków od książek, czasopism i innych wydawnictw. Dotyczy to w szczególności także kalendarzy, które w domach uboższych są nieraz główną skarbnicą nowych wiadomości i kształcenia się, niemniej dzienników politycznych, owej codziennej strawy każdego obywatela w społeczeństwach demokratycznych i cy-

[1] Dochód z podatku od nafty wedle budżetów na r. 1910 wynosi w Rosyi rubli 40·5 mil., w Austryi koron 21,400.000. Bliżej o tych podatkach ob. L e h r, w „Handbuch“ Schönberga, str. 424—5, H e c k e l w Handwört. der Staatsw. V., str. 1019—20.

wilizowanych. Podatek zatem od kalendarzy i dzienników politycznych obciąża niezbędną konsumcyę umysłową i jest tak samo nieuzasadnionym, jak dawniejsze opłaty i cła od książek i czasopism naukowych.

Podatek od kalendarzy i dzienników istniał dawniej w wielu państwach niemieckich i w Austryi, dzisiaj jednak należy w tych państwach już do historyi. Ostatnia zniosła go Austrya ustawą z 27 grudnia 1899 (Nr. 261 Dzpp.) z dniem 1 stycznia r. 1900). Podatek (stempel) od kalendarzy utrzymał się jednak dotychczas w Anglii i Francyi. W najnowszym czasie (w r. 1908) usiłował rząd przeprowadzić w parlamencie niemieckim podatek od inseratów, ale bezskutecznie. W państwach, w których istnieje prawo zarobkowej sprzedaży dzienników, zwanej kolportażą, może być zarobek kolporterów obciążony podatkiem zarobkowym [1], który jednak nie ma żadnego związku z podatkiem powyższym [2].

e) PODATKI OD INNYCH PRZEDMIOTÓW KONSUMCYI NIEZBĘDNEJ.

Z pośród innych przedmiotów konsumcyi niezbędnej, które w niektórych krajach obciążono podatkiem, wymieniamy jeszcze mydło, będące środkiem osobistej konsumcyi celem utrzymania czystości, niemniej środkiem produkcyi w tym samym celu. Podatek od mydła, dawniej dość rozpowszechniony, utrzymał się najdłużej w Holandyi, jako powszechny podatek państwowy [3], został tam jednak zniesiony w r. 1893. W Austryi utrzymał się jako akcyza w miastach zamkniętych. Dalej spotykamy się z podatkiem od cykoryi, istniejącym dotychczas we Włoszech i w Anglii, z podatkiem od octu we Francyi, Belgii, Holandyi i Niemczech, do niedawna też z podatkiem od papieru, uchylonym już w Anglii i Francyi. Niektóre z powyższych podatków mają na celu uzupełnienie innych podatków i ceł konsumcyjnych, n. p. podatek od cykoryi, jako surogatu kawy, od octu, jak przetworu wina, piwa i napojów spirytusowych.

---

[1] O podatku od kolportaży w Alzacyi i Lotaryngii ob. Charton, str. 305 sq.

[2] Dla pokrycia niedoborów budżetu na r. 1910 uchwaliła izba francuska między innymi także podatek od afiszów w kwocie 1·3 mil. fr., od winiet 11·5 mil. franków.

[3] Dochód w r. 1889 wynosił 1·97 mil. fl.

f) PODATEK OD WÓDKI (SPIRYTUSU).

Wódka jest płynem, zawierającym około 40 do 50 prc. alkoholu zmięszanego z wodą. Wódkę wyrabia się z mącznych płodów rolniczych, ziemniaków i zboża, z domieszką słodu i wody, przez przetworzenie w fabryce (gorzelni). Konsumcya wódki jest wprawdzie w krajach zimnych niemal niezbędną dla ludności uboższej, licho odżywiającej się tylko roślinnym pokarmem, wogóle jednak musimy ją uważać jako zbędną, nadającą się do opodatkowania.

Za podatkiem od wódki przytaczają zwykle inny jeszcze argument, mianowicie zapobieganie opilstwu i demoralizacyi. Rzeczywiście nadmierne i nałogowe używanie wódki prowadzi do demoralizacyi jednostek, a jak doświadczenie w naszych i innych krajach poucza, nawet całych gmin i okolic. Fakt ten atoli nie jest jeszcze stanowczym argumentem na rzecz podatku od wódki, albowiem opilstwu zapobiedz można skuteczniej za pomocą odpowiednich ustaw i środków administracyjnych, niż za pomocą podatków. Przekonano się o tem w Galicyi, gdzie ustawa przeciwko pijaństwu z r. 1877 i kontrola nad szynkarzami przyczyniła się skuteczniej do złagodzenia opilstwa, niż podatek od wódki i monopol propinacyjny.

Przeciw podatkowi od wódki przemawia znowu nie tylko wzgląd na niezbędną konsumcyę biednej ludności w krajach zimnych, ale przedewszystkiem użyteczność spirytusu dla licznych celów p r o d u k c y j n y c h, naukowych, leczniczych. Dla takich celów powinien być spirytus wolnym od podatku, przy pomocy ścisłej kontroli skarbowej lub chemicznego d e n a t u r o w a n i a. Także pośrednio ma produkcya wódki doniosłe znaczenie dla rolnictwa, ponieważ stanowi w wielu krajach, n. p. w Galicyi, główną gałęź przemysłu rolniczego. Przemysł rolniczy gorzelniany służy nie tylko do podniesienia dochodów rolników przez przetworzenie ciężkich surowców na miejscu na gotową wódkę, ale nadto jest podstawą wypasu bydła za pomocą brahy i produkcyi w tej drodze nawozu, niezbędnego dla wzmocnienia wytwórczych sił ziemi.

Wszystkie względy powyższe wymagają ochrony produkcyi i ulg podatkowych dla gorzelń r o l n i c z y c h, ale nie mogą przeważyć na rzecz zniesienia podatku od wódki, będącego

najobfitszem źródłem dochodów skarbowych w systemie podatków konsumcyjnych. W razie uchylenia tego podatku musiałoby państwo nałożyć inny podatek, równie obfity dla skarbu, co wobec dzisiejszego stanu ciężarów publicznych byłoby w wielu krajach niemal niemożliwe.

Podatek od wódki powinien być tak urządzony, aby bez szkody i bez zbytnich trudności dla produkcyi spadał istotnie na konsumentów. Jak inne podatki konsumcyjne, bywa także podatek od wódki wybierany u producentów już w pierwszych stadyach produkcyi i fabrykacyi, lub od gotowej wódki, dalej w formie akcyzy, ugody, licencyi, lub monopolu. W państwach europejskich zauważyć można w ostatnich czasach dość rozpowszechnione dążenie do zaprowadzenia monopolu wódki, celem oddania państwu zupełnej swobody w eksploatowaniu tego ważnego źródła swoich dochodów.

Technika podatku od wódki zastosować się musi do techniki jej produkcyi. Wódkę wyrabia się w ten sposób, że surowce mączne rozdrabnia się, gotuje za pomocą wody lub pary i zaciera w kadziach zaciernych z wodą i słodem. Wyrobiwszy w ten sposób t. zw. brzeczkę, wyrabia się z niej alkohol i kwas węglowy przez ochłodzenie i zaprawienie drożdżami celem fermentacyi. Dla wydzielenia alkoholu z płynu gotuje się płyn w kotle parowym i „destyluje“ w ten sposób spirytus, który ulatnia się, a następnie skrapla w aparatach destylacyjnych.

Sposoby wybierania podatku od wódki są w rozmaitych państwach różne, a w niektórych państwach istnieją systemy skombinowane dla rozmaitych rodzajów gorzelń. Szczególniejszych względów doznają słusznie gorzelnie rolnicze, których utrzymanie leży w interesie rozwoju rolnictwa, a które wskutek trudnej konkurencyi z gorzelniami fabrycznemi mogłyby upaść pod naciskiem ciężarów podatkowych. Gorzelnią rolniczą nazywamy gorzelnię rolnika większego, przetwarzającą wyłącznie lub głównie jego własne płody surowe, a dostarczającą brahy dla jego bydła i pośrednio nawozu na uprawę gruntów. Zazwyczaj ograniczają ustawy podatkowe także ilość wyrobu wódki w gorzelniach rolniczych. W Austryi na mocy ces. rozp. z 17 lipca 1899 uważa się prawnie tylko takie gorzelnie jako rolnicze, które są tak ściśle z rolnictwem związane, że ze zbiorów gospodarstwa rolnego otrzymują wyłącznie lub przeważnie pro-

dukty do wyrobu wódki i używają brahy na karmę dla bydła lub nawóz, które średnio w ciągu miesiąca nie wyrabiają dziennie więcej nad 7 hektolitrów alkoholu, jeżeli w stosunku do obszaru gruntów ornych, łąk i pastwisk nie wyrabiają w ciągu miesiąca średnio w jednym dniu więcej, niż 3 litry alkoholu na hektar gruntów, które nakoniec rocznie nie wyrabiają ogółem więcej nad 1680 hektolitrów alkoholu. Jeżeli gorzelnie prowadzi stowarzyszenie rolników, wówczas zlicza się razem całą przestrzeń gruntów do nich należących lub przez nich wydzierżawionych.

Podatek od wódki wybiera się niekiedy od surowców, mianowicie od ilości surowców razem ze słodem przeznaczonej do zacieru, albo od ilości samego słodu, albo od rzeczywistej masy zacieru w kadziach zaciernych. Powtóre wybiera się ten podatek również od surowców i fabrykacyi, ale wedle objętości i możności wyrobu naczyń i przyrządów gorzelnianych, mianowicie kadzi zaciernych lub kotłów destylacyjnych. Dalej może podlegać podatkowi już gotowa wódka i to u producenta wedle ilości wódki wyrobionej i sprawdzonej aparatem mierniczym, lub u sprzedawcy i szynkarza wedle ilości lub ceny sprzedawanej wódki. Nakoniec ugody i licencye od produkcyi i wyszynku wódki są niejako środkiem obejścia technicznych trudności przy jej opodatkowaniu.

Ze stanowiska teoretycznego uważać można jedynie podatek od wódki gotowej, wybierany wedle jej ilości i zawartości alkoholu, lub, co lepsza, od jej ceny, w formie zwyczajnego podatku konsumcyjnego lub monopolu, za jedynie racyonalny i sprawiedliwy. Podatek wybierany od surowców lub fabrykacyi, zbyt dalekim jest od ukończenia produkcyi i przejścia wódki do konsumcyi, opiera się zawsze na podstawie chwiejnej, spada na producentów nierówno i nie może być tak łatwo i dokładnie na konsumentów przerzuconym. Producent musi podatek taki zaliczyć z góry i ponosić ryzyko i koszta z tem połączone. Wprawdzie może się w braku kapitałów własnych postarać u władzy skarbowej o t. zw. kredyt na kilka miesięcy, ale kredytu nie otrzyma również bez odpowiedniej kaucyi, ryzyka i kosztów, z tych powodów ma taki podatek zawsze cechę mięszaną podatku produkcyjnego i konsumcyjnego, a w praktyce skarbowej otrzymał wprost miano „produkcyjnego“. W wyższym

jeszcze stopniu dotyczy to samo podatków, wybieranych za pomocą ugody lub licencyi.

Inaczej jednak zapatrują się na rozmaite formy podatków od wódki producenci, jako podatnicy, a za ich głosem idzie często praktyka skarbowa. Oto podatek od wódki gotowej wymaga ciągłej i dla podatników uciążliwej kontroli oraz wkłada na producentów surową odpowiedzialność na wypadek zaniedbania lub obejścia przepisów ustawy. Cała gorzelnia wraz z wszelkiemi swemi ubikacyami i przyrządami podlega nieustannie nadzorowi, rewizyom, ruch gorzelni musi być organom skarbowym oznajmiony, każdy wypadek, nieprawidłowość w ruchu i fabrykacyi, muszą być owym organom oznajmione i przez nie sprawdzone, słowem właściciel lub dzierżawca gorzelni jest faktycznie jakoby tylko administratorem rządu, otoczonym ścisłym dozorem i za wszystko całym swym majątkiem odpowiedzialnym. Jeżeli nadto uwzględnimy, że właściciel ponosi całą odpowiedzialność za przewinienia swej służby i kierowników gorzelni, że narażonym jest nieraz na niechęć, bezwzględność i nadużycia organów skarbowych, zrozumiemy wówczas skargi przedsiębiorców gorzelni, zwłaszcza rolników, na ową postępową formę opodatkowania. Szczególnie w kołach rolników wielu liczy zwolenników podatek od wódki, wybierany w czasie produkcyi wedle o b j ę t o ś c i i m o ż n o ś c i w y r o b u kadzi zaciernych lub kotłów destylacyjnych. Przy takim podatku bowiem organa skarbowe badają gorzelnię tylko na początku „kampanii“ gorzelnianej, odmierzają owe kadzie i naczynia, wedle których ma być podatek wymierzonym, później zaś ograniczają się tylko na ogólnej i peryodycznej kontroli, czy w urządzeniu gorzelni nie nastąpiły zmiany. Podatek taki jest dogodnym dla podatników i dla skarbu, może też nadal być zachowanym w takich krajach, w których stopa podatku jest niską, a państwo nie dąży do znacznych dochodów z tego źródła.

Przy wyższej stopie podatku atoli jest podatek od „możności wyrobu“ wódki w gorzelni niedostatecznym dla skarbu, a niesprawiedliwym dla podatników. Owa „możność wyrobu“ bowiem zależy nie tylko od objętości kadzi i kotłów, w ogóle od znamion zewnętrznych, które można zbadać i skontrolować, lecz także od jakości urządzenia gorzelni, od rodzaju i jakości płodów przetwarzanych, od zdolności kierowników technicznych, od

ulepszeń technicznych, zastosowanych przy produkcyi wódki. W Anglii przyjęto w r. 1786 jako zasadę, że kocioł może być raz na dzień napełnionym i opróżnionym: już w 15 lat później przekonano się jednak, że dzięki postępowi techniki napełniano kocioł raz na trzy minuty, czyli dwadzieścia razy na godzinę! Kto więc nie idzie z postępem techniki, lub dla braku kapitału iść nie może, ten płaci faktycznie przy takim sposobie opodatkowania o wiele wyższy podatek, niż inni. Gorzelnie małe, rolnicze, nie mogą w technicznym postępie sprostać gorzelniom fabrycznym, narażone są więc przy wyższej stopie podatku na niechybny upadek. Ale także skarb państwa nie ma z takiego podatku znacznych dochodów, ponieważ postęp techniki zawsze wyprzedzi ustawę i fabryczna produkcya tudzież konsumcya wódki będzie zawsze wyższą, niż ilość wódki, przyjęta za podstawę wymiaru i wybierania podatku. Nakoniec produkcya społeczna ponosi uszczerbek, albowiem każdy stara się wytwarzać szybko i gorączkowo, wybiera w tym celu surowce najwydatniejsze, mianowicie ziemniaki, z pominięciem zboża, pozostawia wiele odpadków nie zużytych dostatecznie, zmniejsza objętość kadzi i kotłów, w ogóle stara się pod każdym względem obniżyć dla siebie stopę podatku.

Dla skarbu jest najdogodniejszą i najwydatniejszą forma monopolu skarbowego wódki. Monopol skarbowy może być zupełnym, obejmować produkcyę i handel, lub tylko monopolem handlu. Monopolem częściowym był monopol propinacyjny w Galicyi [1], nie obejmujący produkcyi wódki, tylko jej sprzedaż drobną. Podobnym do monopolu propinacyjnego jest monopol wódczany, wprowadzony w Szwajcaryi i Rosyi, a projektowany także we Włoszech, w Austryi, Francyi i Niemczech. Skarb państwa może przy monopolu wódczanym ustanawiać ceny monopoliczne i wybierać z nich podatek w wysokości dowolnej. Stopa podatku monopolicznego może być progresyjną, zastosowaną do jakości i ceny produktu. Wszelako monopol nie potrzebuje być zupełnym, ponieważ państwo musiałoby wywłaszczyć wszystkie gorzelnie rolnicze, które są przynależytością

[1] Por. wyżej, str. 478. Por. nadto M. Radecki, „Prawo propinacyjne“ w warsz. „Słowie“ z r. 1894, Nr. 48 do 83 i S. Starzyński, „Zniesienie“ propinacyi w Galicyi“ w „Bibliotece „Warsz.“ z r. 1910, III., str. 34 sq. (tamże literatura), 370 sq. i IV., 37 sq.

całego gospodarstwa rolnego. Wywłaszczając dla siebie takie gorzelnie, musiałoby państwo w całości wynagrodzić właścicieli lub równocześnie zakupić ich majątki ziemskie. Z tego powodu ograniczyć się powinien monopol na sprzedaż i handel wódką, produkcya wódki zaś powinna pod kontrolą rządową pozostać nadal w ręku dotychczasowych producentów.

W praktyce skarbowej próbowano najrozmaitszych systemów opodatkowania wódki: wszędzie jednak widoczną jest tendencya ku podatkom od gotowej wódki, w niektórych krajach zaś ku monopolowi wódczanemu. Tendencya do monopolu (handlowego) spirytusu jest uzasadnioną już dzisiaj tak wysoką stopą podatku, że podatek wynosi do 1000 procent kosztów produkcyi wódki [1].

W Rosyi zaprowadzono monopol wódczany już w 17 wieku. Producenci byli obowiązani wyrobioną wódkę sprzedać państwu, które ją sprzedawało szynkarzom. Monopol został zniesiony dopiero r. 1863, a w miejsce jego wprowadzono podatek od gotowej wódki. W r. 1894 powrócono do monopolu handlowego, który wprowadzono najpierw od 1 stycznia r. 1895 w czterech guberniach; w następnym roku rozszerzono monopol na dziewięć dalszych gubernii południowych i zachodnich, a od 1 lipca 1901 wprowadzono go w całem europ. państwie.

W Austryi obowiązuje ustawa z r. 1888 (zmieniona ces. rozp. z r. 1899 [2]), która pozostawia dawny podatek od fabrykacyi mianowicie ryczałtem wedle o b j ę t o ś c i k o t ł ó w [3], tylko przy drobnych, t. zw. „kociołkowych“ gorzelniach rolniczych i gorzelniach, które przerabiają owoce, jagody, korzenie, wytłoczyny z wina i t. p. na spirytus Gorzelnie takie korzystają także z niższej stopy podatku (90 koron od hektolitra alkoholu), a w wypadkach oznaczonych w ustawie może być podatek ustalony w drodze dobrowolnej u m o w y z przedsiębiorcą gorzelni (*Abfindung*) wedle prawdopodobnej

[1] W koronach wynosi podatek od hektolitra spirytusu: w Anglii 456 koron, w Rosyi (monopol) 400, w Paryżu 380, wreszcie Francyi 211, w Holandyi 242, w Ameryce Północnej 230, w Norwegii 204, w Belgii 192, we Włoszech 173, w Niemczech 150, w Węgrzech 140, w Szwecyi 128 koron.

[2] Z 20 czerwca 1888 l. 95 Dzpp. i ces. rozp. z 17 lipca 1899 Nr. 120 Dzpp. II-ga część. Z podatkiem od wódki łączy się podatek od d r o ż d ż y p r a s o w a n y c h.

[3] „Leistungsfähigkeit der Brennvorrichtung.“

ilości wyrobu alkoholu. Zwykłą formą podatku jest podatek („konsumcyjny“) od gotowego spirytusu wedle ilości i stopni alkoholu, wskazanych aparatem mierniczym, umieszczonym w gorzelni i połączonym z całem jej urządzeniem w ten sposób, że spirytus przepływa przez aparat do kadzi w piwnicy składowej. Aparat pozostaje pod ścisłym dozorem władzy skarbowej i może być tylko przez organa skarbowe otwierany. Ilość spirytusu, jaką każda gorzelnia może wyrobić, nie jest w zasadzie ograniczoną, chociaż w praktyce ograniczają się często gorzelnie rolnicze do wyrobu ilości t. zw. skontyngientowanej, jaką wolno im wyrobić wedle niższej stopy.

Stopa podatku konsumcyjnego od spirytusu jest dwojaką i wynosi dotychczas na mocy ustawy z 8 lipca 1901 począwszy od 1 września 1901 za każdy stopień hektolitrowy 90 halerzy, a względnie koronę i 10 halerzy, czyli od hektolitra alkoholu 90 koron, a względnie 110 koron. Stopa podatkowa będzie niebawem podwyższoną do 140 i 160 koron od hektolitra alkoholu.

Celem ochrony gorzelń rolniczych przyznaje im ustawa t. zw. b o n i f i k a c y e czyli częściowy zwrot zapłaconego podatku konsumcyjnego. Bonifikacye są wyższe dla mniejszych gorzelń i dla spirytusu wyrabianego w granicach kontyngientu.

W Niemczech jest podatek od spirytusu na mocy nowej ustawy z 15 lipca 1909 wyłącznie podatkiem od gotowego produktu. Obok tego podatku konsumcyjnego pobiera się jeszcze podatek degresyjny od produkcyi (Betriebsauflage) wedle ilości wyprodukowanej wódki. Stopa podatku jest dwojaką (105 marek a względnie 125 marek od hektolitra czystego alkoholu) stosownie do tego, czy spirytus jest wyrobiony w granicach kontyngientu lub ponad kontyngient gorzelni. Kontyngient oznaczono z góry na dziesięć lat [1].

We Francyi główną formą podatku od wódki jest podatek konsumcyjny od gotowego produktu wedle ilości i stopni alkoholu. Ustawą z 29 grudnia r. 1900 podwyższono podatek konsumcyjny od wódki na 220 franków od hektolitra. Dochód z podatku od wódki zbliża się we Francyi do sumy 350 milionów franków rocznie [2]. Wygórowana stopa i nierówność opodatko-

[1] Na okres 1907/8—1918.

[2] Wedle budżetów na r. 1910 wynosi dochód z podatku od spirytusu: W Rosyi (monopol) 718 milionów rubli, we Francyi 341 milionów franków,

wania wódki we Francyi usprawiedliwia dążenie do zaprowadzenia monopolu handlowego.

Podatek od wódki w W. Brytanii jest częścią podatkiem od gotowego produktu (fabrykatu), częścią zaś licencyjnym. Z powodu wysokiej stopy podatku i obawy defraudacyi są przepisy kontroli bardzo uciążliwe. Małe gorzelnie są w W. Brytanii zabronione. Fabryki nie mogą równocześnie produkować wódki dla konsumcyi wewnętrznej i na wywóz. W r. 1910 uchwalono dalszą podwyżkę stopy podatku. We Włoszech wprowadzono w r. 1895 w całym kraju podatek od gotowego spirytusu wedle stopy 180 lirów od hektolitra alkoholu, dla drobnych gorzelń zaś, przerabiających niemączne surowce, podatek od fabrykacyi.

W ogólności podatki od spirytusu mają stopę tak wygórowaną w stosunku do ceny podatku, że wynoszą trzykrotnie (w Austryi) do dziesięćkrotnie (W. Brytania) więcej, niż cena produktu bez podatku. Stosunek taki jest stanowczo anormalnym i prowadzi w prostej konsekwencyi do monopolu handlowego. W Rosyi wedle ogólnej opinii monopol handlu wódką wpłynął korzystnie na dochody skarbu oraz na jakość wódki i na zmniejszenie się pijaństwa i przestępstw ztąd pochodzących. Szwajcarski monopol handlowy, istniejący od r. 1889, ma zarazem cele moralne, albowiem czysty dochód z monopolu dzieli się między kantony w stosunku do liczby ludności, a 10% tego udziału winien kanton użyć na zwalczanie pijaństwa. Mimo to dochód z monopolu od wódki rośnie także w Szwajcaryi [1].

Podobnie, jak podatki konsumcyjne od wódki, działają na podrożenie wódki także podatki od wyszynku i drobnej sprzedaży wódki, pobierane w niektórych państwach. W Węgrzech wprowadzono w r. 1888 ogólny podatek od wyszynku wódki w miejsce wykupionego prawa propinacyi. W Austryi istnieje na mocy ustawy z 23 lipca 1884 podatek klasowy od wyszynku gorących napojów uiszczany w stałych kwotach, których wysokość zależy od zaludnienia miejscowości. Wedle

---

w Niemczech 180 milionów marek, w Anglii (r. 1909) 535 milionów franków, w Austryi 94 mil. koron, w Turcyi 28 mil. piastrów.

[1] Monopol w Szwajcaryi określają ustawy z 23 grudnia 1886 i z 29 czerwca 1900. Przegląd podatków od wódki podaje J. Wolf „Branntweinsteuer“ w Handwört. der Staatsw. Heckel, w drug. wyd. II. i III. Lehr, str. 402—10.

projektu rządowego z r. 1909 podwyższenia podatku od wódki, ma być ten uciążliwy a mało intratny podatek uchylony[1]. W Galicyi istnieją osobne „opłaty“ szynkarskie, pobierane na rzecz kraju po zniesieniu prawa propinacyi.

g) PODATEK OD PIWA.

Konsumcya piwa wyrabianego ze słodu czyli z jęczmienia w stanie kiełkowania, zaprawionego chmielem i zwarzonego z wodą, jest dzisiaj w krajach cywilizowanych rozpowszechnioną i zdrowszą, niż konsumcya wódki. Napój ten staje się wprawdzie ulubionym napojem szerokich mas robotniczych, mimo to jest zbędnym i nadaje się do opodatkowania, byle zbyt wygórowana stopa nie zniechęcała społeczeństwa do jego konsumcyi.

W stosunku do podatku od wódki musi być stopa podatku od piwa znacznie niższą, ponieważ piwo składa się przeważnie z wody, zasyconej pierwiastkami pożywnymi, podczas gdy wódka jest alkoholem, rozpuszczonym w wodzie i jako alkohol podlega podatkowi. Piwo jest wyłącznie napojem, przeznaczonym dla konsumcyi osobistej: dla celów wytwórczych jest piwo nieprzydatnem, stąd też nie zachodzi potrzeba „denaturowania“ piwa na owe cele.

Sposoby wybierania podatku od piwa są podobne, jak przy podatku wódczanym. Można wybierać podatek od piwa najpierw od surowców, a to słodu i chmielu, przeznaczonych do fabrykacyi. Dalej wybierać można podatek ten przy fabrykacyi, bądź od słodu śrutowanego, czyli rozdrobionego w młynie lub w samym browarze, lub od masy zacieru w kadzi, bądź też ryczałtowo wedle objętości i możności wyrobu kadzi zaciernych lub kotłów do warzenia. Następnie opodatkować można już brzeczkę piwną, t. j. płyn wybity na chłodnik, z którego powstaje piwo po domieszce środka fermentacyjnego (za pomocą fermentacyi), wedle jej rzeczywistej ilości i siły (cukrowatości), lub piwo gotowe skontrolowane za pomocą aparatu mierniczego pod względem ilości i jakości, lub też do-

[1] Ob. mój referat w subkomitecie Izby posłów dla reformy podatkowej w r. 1910.

siągnięte podatkiem w formie akcyzy, stempli przybitych na beczkach z piwem, nakoniec wedle ceny piwa.

Już z uwag ogólnych o sposobach wybierania podatków konsumcyjnych wypływa, że podatek od piwa wybierany od surowców lub fabrykacyi, jest nieracyonalnym, niesprawiedliwym i tylko przy niskiej stopie dopuszczalnym. Ani ilość słodu przeznaczonego do śrutowania lub już śrutowanego, ani ilość rzeczywistego zacieru, ani objętość kadzi zaciernych lub kotłów, nie dają jeszcze podstawy do dokładnego ocenienia prawdopodobnej ilości, jakości i ceny gotowego piwa. Zgoła zaś niedorzecznym jest podatek od piwa, wybierany wedle ilości chmielu, ponieważ chmiel jest tylko zaprawą przy wyrobie piwa i może być zastąpiony surogatami. Do wszystkich powyższych form podatku odnieść możemy te same zarzuty, które poznaliśmy przy podatku od wódki, oraz owe zalety techniczne, które dają w rzędzie podatków od fabrykacyi pierwszeństwo podatkom, wybieranym wedle objętości i możności wyrobu kadzi zaciernych i kotłów do warzenia.

Racyonalniejszym sposobem opodatkowania piwa, niż sposoby powyższe, jest podatek od brzeczki piwnej, wybitej na chłodnik i tamże wychłodzonej. Podatek ten uwzględnia już rzeczywistą ilość piwa i jego siłę, zbadaną za pomocą cukromierza. Wszelako płyn ów na chłodniku nie jest jeszcze piwem gotowem, musi bowiem wpierw wyfermentować w kadziach fermentacyjnych. Doskonalszym więc jest podatek od piwa gotowego, wybierany wedle ilości i jakości, lub też wedle rzeczywistej ceny piwa. Podatki od piwa, wybierane w formie akcyzy lub marek stemplowych, przymocowanych na czopie napełnionej piwem beczki, mają tę stronę ujemną, że nie uwzględniają jakości piwa, która stanowczo wpływa na cenę.

W praktyce podatkowej bierze często górę względna techniczna łatwość opodatkowania nad wymogami teoryi skarbowej. Z tego powodu jest dotychczas podatek od piwa w części państw europejskich (Francyi, Rosyi, Belgii i Holandyi) podatkiem od fabrykacyi, w niektórych państwach niemieckich podatkiem od surowców. W Rosyi wymierza się podatek od piwa wedle objętości kadzi zaciernych. Stopa podatku jest wyższą dla większych browarów, mających nad 100 wiader objętości kadzi oraz w głównych miastach i w Warszawie. Obok podatku konsumcyjnego

istnieje podatek przemysłowy, t. j. od wyrobu piwa. We Francyi wymierza się podatek wedle objętości kotła od brzeczki piwnej bez względu na jakość piwa. W Belgii i Holandyi wymierza się podatek bądź wedle objętości kadzi zaciernych, bądź też wagi surowców. Szczególnie rozpowszechnione są podatki od słodu wedle wagi i od objętości kotłów do warzenia. W Niemczech także w nowej ustawie rzeszy niemieckiej z 15 lipca 1909 zachowano system opodatkowania wedle słodu. Dla ochrony mniejszych browarów ustanowiono niższą stopę podatku od mniejszej produkcyi [1]. W Austryi, Węgrzech, W. Brytanii i Włoszech istnieje podatek od brzeczki piwnej, w Ameryce od beczek piwa w formie stempla [2]. Podatek amerykański w tej formie istnieje od r. 1866, został podwyższony w r. 1908 na 2 dolary od baryłki piwa (117·5 litr.). Marki stemplowe do przymocowania na czopie baryłki sprzedaje rząd. Przez wybicie czopa niszczy się markę stemplową. Szwajcarya nie ma dotychczas podatku od piwa oprócz cła.

W Austryi wybiera się podatek od piwa [3] u producentów, którzy każdą warkę obowiązani są z góry zgłosić, podatek zapłacić i dopiero na podstawie otrzymanego kwitu, t. zw. boletu, wolno im warkę rozpocząć. Ilość piwa odmierza się bądź na chłodniku, bądź też za pomocą aparatu miernicznego. Dla małych browarów, przyznaje ustawa z r. 1899 zniżkę podatku o 15%, 10% i 5%. W miastach „zamkniętych“ wybiera się nadto akcyzę od piwa dowiezionego i z tegoż tytułu także dodatek od browarów miejscowych. Kontrola skarbowa nad każdą warką z osobna jest ścisłą i dla producentów uciążliwą, wskutek czego interesowane koła domagają się powrotu do podatków od fabrykacyi lub od surowców, mianowicie od słodu. Powrotu do takiej formy podatku nie można atoli doradzać, raczej należy dążyć do doskonalszej formy podatku od rzeczywistych cen piwa,

---

[1] Stopa wynosi 14 marek — 20 marek od cetnara metr. opodatkowanego słodu. Najniższą stopę stosuje się do pierwszych 200 cetn. m. słodu, najwyższą ponad 2 000 ctn. m. słodu.

[2] Literaturę i szczegółowy przegląd podatków od piwa daje E. Struve w drug. wyd, „Handwört. der Staatsw.“ II. str. 810—60; v. May, „Bier und Bierbesteuerung“ w pierwsz. wyd. „Handwört. der Staatsw.“, II., str. 550 do 624; też Lehr, str. 393—7.

[3] Na mocy ustaw z 15 grudnia 1852 i ces. rozp. z 17 lipca 1899 l. 120 Dz. pr. p.

której dotychczas z powodu trudności technicznych nie można było nigdzie zastosować.

Faktyczne opodatkowanie piwa [1] jest wyższe wskutek podatków i dodatków samorządnych.

h) PODATEK OD WINA I MOSZCZU OWOCOWEGO.

Wino naturalne i sztuczne jest napojem zbędnym, a w lepszych gatunkach nawet zbytkowym. Tylko w krajach winodajnych uważać można zwykłe, poślednie gatunki wina miejscowego za niezbędny napój wszystkich mieszkańców. Jako napój zbędny i zbytkowy nadaje się wino co najmniej na równi z obu poprzednimi napojami do opodatkowania.

Urządzenie podatku od wina w krajach winodajnych jest technicznie utrudnione wskutek rozpowszechnienia winnic w całym kraju. Z powodu trudnej kontroli nie mogą tu być zastosowane znane nam formy podatków od wódki i piwa. Natomiast w krajach, nie mających swojskiej produkcyi wina, wystarczyć mogą cła skarbowe od wina do kraju dowożonego, ewentualnie uzupełnione, na wzór systemu angielskiego, krajowym podatkiem, w formie licencyi od wyszynku wina.

Podatek od wina powinien dosięgać wszystkich konsumentów wina i obciążać stopą wyższą wina droższe, w lepszych gatunkach. Sama ilość wina nie jest dostateczną miarą możności płacenia po stronie konsumentów: jakość wina i cena mają niezmiernie elastyczne granice, jakich przy żadnym innym napoju i produkcie konsumcyjnym nie spotykamy. Podatek nałożony na wino jedynie wedle ilości jest rażąco niesprawiedliwym. Jeśli bowiem stopa podatku jest niska, wówczas zupełnie znika przy

---

[1] Struve zestawia (str. 858) porównanie stopy podatku od piwa za pomocą redukcyi na 1 hl. piwa z 13% brzeczki. Wedle tego zestawienia najwyższy podatek ma Grecya (19·2 marek), następnie Włochy (12·9 marek), Rumunia (12·4 m.), Serbia (9·6), następnie Norwegia, Dania, W. Brytania (4 m.), Rosya (4 m.), Austrya (3·7 m.), Francya (3·2 m.), Ameryka Półn. (3·13 m.), Bawarya (2·8 m.), Belgia (2 m.), Holandya (1·5 m.). Szwecya ma podatek od piwa od r. 1899, także Szwajcarya zamierza go wprowadzić. Dochód z podatku od piwa wedle budżetów na r 1910 wynosi: w Niemczech 111·5 milionów marek, nadto 38·3 mil. marek zwrotów od państw południowych, mających własne podatki od piwa; w Anglii (w r. 1909) 317 milionów franków; w Austryi 78·5 mil. koron; we Francyi 14·7 mil. franków.

wyższych cenach wina, wcale więc nie obciąża konsumcyi zbytkowej; jeżeli przeciwnie stopa podatku jest wysoką, wówczas przygniata dotkliwie konsumcyę warstw szerokich, niekiedy niezbędną, dla konsumcyi zaś zbytkowej pozostanie zawsze lekką i nieznaczną. Z uwag powyższych wypływa, że jedynie racyonalnym i sprawiedliwym jest podatek od wina, wybierany wedle rzeczywistych c e n wina w handlu hurtownym lub drobiazgowym. Techniczne urządzenie takiego podatku napotyka na liczne trudności, które w praktyce skarbowej starają się państwa w rozmaity ominąć sposób.

W praktyce skarbowej istnieją zwykle skombinowane systemy podatku od wina, celem rozłożenia podatku na ogół konsumentów i zapobieżenia defraudacyom podatkowym. W szczególności można opodatkować już w i n n i c e dodatkowym podatkiem obok gruntowego, wedle prawdopodobnej ilości i jakości zbioru winogron. Podatek taki ma cechę podatku od intrat, w części też podatku konsumcyjnego od winogron. Jest uciążliwym dla produkcyi, nie zawsze można go odbić na konsumencie, nie uwzględnia rzeczywistej ilości i jakości wina, wogóle nie czyni zadość technicznym wymogom podatków konsumcyjnych. Bliższym konsumcyi jest podatek, wybierany od rzeczywistej masy m o s z c z u w i n n e g o, wszelako można doń również zastosować zarzuty powyższe. Obydwa sposoby niniejsze nie dosięgają nadto wina sztucznego i wymagają dla tego wina odrębnej formy podatku. Zamiast obu tych sposobów może rząd zawrzeć z wincarzami u g o d ę względem ryczałtowej sumy podatku od wina, jaką podejmują się solidarnie skarbowi zapłacić: taka ugoda atoli nie odejmuje podatkowi cechy podatku produkcyjnego, a nadto możliwą jest tylko przy scentralizowanej produkcyi wina wśród niezbyt licznych producentów.

Podatek od w i n a g o t o w e g o wybiera się bądź od producentów przy wywozie, a względnie wysyłce wina [1], bądź w formie akcyzy przy dowozie wina do miasta, lub w czasie przewozu wina, bądź od kupujących wino przed złożeniem w piwnicy [2]. Wszystkie te sposoby wymagają rozgałęzionej i uciążliwej kontroli skarbowej i nie wykluczają możności kilkakrotnego opodatkowania wina podatkiem od wysyłki, akcyzą i podatkiem

[1] „Versandsteuer."
[2] „Einlagesteuer."

piwniczny m. Jak trudnem jest zastosowanie owych sposobów w praktyce, dowodzi przykład Francyi, gdzie wybierało się aż do r. 1900 podatek od wina w rozmaitych miejscowościach aż w dziewięciu formach [1].

Wogóle dawniejsze sposoby opodatkowania wina, zachowane dotychczas w przeważnej liczbie państw produkujących wino, n. p. we Włoszech, Hiszpanii, Portugalii, Austryi, Węgrzech, starają się chronić produkcyę wina i dotknąć wino podatkiem bądź tylko przy wyszynku i drobnej sprzedaży i przy dowozie do niektórych miast t. zw. zamkniętych w formie akcyzy (Austrya, Hiszpania, Portugalia), bądź jako ogólny podatek konsumcyjny w poszczególnych miejscowościach wedle taryfy klasowej (Włochy), bądź tylko od wyszynku (Würtembergia), od składu wina w magazynie (Einlagesteuer w Baden), bądź od wyszynku i składu handlowego (Hesya), bądź w formie akcyzy (Belgia), bądź od wysyłki wina (Alzacya i Lotaryngia).

Najdogodniejszem jest opodatkowanie w W. Brytanii, która nie mając własnej produkcyi wina pobiera tylko cło od wina. Cło pobierają także inne państwa obok krajowych podatków od wina.

Ustawa francuska z r. 1900 była znacznem uproszczeniem opodatkowania wina. Odtąd we Francyi istnieje tylko podatek od obiegu wina o jednolitej stopie 1·5 franka od hektolitra wina z winogron i 80 centimów od wina owocowego. Nadto pobiera skarb państwa dochód z licencyj na sprzedaż napojów. Wskutek takiego uproszczenia podatku zmniejszył się dochód we Francyi z tego źródła bardzo znacznie i obecnie po upływie lat dziesięciu, dochodzi zaledwie do połowy [2] dochodu z roku 1900. Ogólne podatki konsumcyjne od wina istnieją także w Serbii i Grecyi.

---

[1] Mianowicie w formie podatku od obiegu (*droit de circulation*), podatku wywozowego (*dr. d'entrée*), pod. od sprzedaży drobnej (*dr. du détail*), taksy „jedynej“ (*taxe unique*), akcyzy miejskiej, ugody, licencyi, podatków od dokumentów przewozowych, nakoniec w Paryżu i Lyonie pod. uzupełniającego (*dr. de remplacement*). Por. Lehr, str. 386—8; Leroy-Beaulieu, I., str. 680 sq.

[2] W r. 1900 wynosił dochód z podatku od wina we Francyi 162·8 milionów fr., nadto z wina owocowego 15·1 mil. fr. Budżet na r. 1910 przewiduje dochód z podatku od wina w kwocie 78·3 mil. fr., od licencyj od wszelkich napojów i pojazdów publ. 36·8 mil. franków. W Anglii cło od wina (również zniżone) przyniosło w r. 1900 tylko 28 milionów franków.

Na uwagę zasługują najnowsze próby opodatkowania wina, jakie podjęto w Niemczech i Austryi. W Niemczech ustawą z 15 lipca 1910 wprowadzono w całej rzeszy niemieckiej podatek od wina musującego o stopie progresywnej wedle ceny wina u producenta (od 1 do 3 marek od butelki)[1]. W Austryi przedłożył rząd w r. 1909 dwa projekty opodatkowania wina. Jeden projekt obejmuje całą konsumcyę wina, w miejsce dotychczasowego podatku „piwnicznego" obciążającego tylko wyszynk i drobną sprzedaż wina[2]. Drugi projekt wprowadza osobny podatek od wina flaszkowego, a to w tym celu, aby w ten sposób dosięgnąć silniej wino droższe lepszej jakości. Stopa podatku od wina flaszkowego, szczególnie musującego, miałaby być wydatną i progresyjną, dochodziłaby do 5 koron od flaszki, oprócz cła dowozowego. Projekt opodatkowania całej konsumcyi wina w Austryi spotkał się z stanowczym oporem krajów winodajnych; natomiast projekt opodatkowania wina flaszkowego ma widoki przyjęcia przez parlament.

i) INNE PODATKI OD NAPOJÓW.

W skład wymienionych wyżej podatków od wódki, piwa i wina wchodzą także podatki od innych, pokrewnych im napojów. Mianowicie uzupełnieniem podatku od wódki jest podatek od wódek słodzonych (likierów) wszelkiego rodzaju, od rumów, koniaku spirytusowego, araku. Podatek od tych napojów może być wybieranym w czasie wywozu z fabryk, stopa podatkowa zaś powinna być stosunkowo do ich większej wartości i ceny wyższą. Uzupełnieniem podatku od wina jest podatek od

[1] Budżet na rok 1910 przewiduje dochód z nowego podatku od wina musującego w kwocie 10·2 milionów marek.

[2] Podatek miałby wedle projektu wynosić 4 korony od hektolitra wina, 3 kor. 60 gr. od hekt. moszczu winnego, 1 kor. od hekt. wina i moszczu owocowego. Dochód z dzisiejszego podatku od wina w r. 1910 przewiduje budżet Austryi w kwocie 13 milionów koron (w Galicyi tylko 275.000 koron) oprócz dodatków autonomicznych. Dzisiejsza stopa podatku piwnicznego wynosi 5 kor. 94 gr. od hektolitra wina i 1 kor. 48 gr. od hektolitra wina owocowego. W krajach austr. południowych jest stopa ta niższą. Z nowego podatku od wina spodziewa się rząd zwyżki w kwocie 6 mil. koron, nadto z podatku od wina flaszkowego 4·1 mil. koron.

wina sztucznego, od wszelkich win owocowych i od miodu do picia. W Austryi istnieje podatek od miodu tylko w miastach zamkniętych.

W r. 1909 wniósł rząd austryacki w parlamencie projekt opodatkowania wody sodowej i wód mineralnych celem uzupełnienia systemu podatku od napojów. Projekty te jednak nie mają widoków przyjęcia.

k) PODATEK OD CUKRU.

Cukier jest typowym przykładem produktu, który z natury swej zbędny, z rozwojem cywilizacyi dociera do coraz szerszych warstw i staje się dla konsumentów kawy i herbaty, niemniej słodzonych napojów, niezbędnym środkiem spożywczym. Konsumcya cukru rozpowszechniła się w drugiej połowie 19 stulecia i z początkiem 20 stulecia tak szybko, że obecnie szacują produkcyę i konsumcyę cukru na ziemi na 12 milionów ton (12 miliardów kilogramów), na głowę ludności w Anglii konsumcyę 45 kilogramów, w Ameryce Północnej 35 kilogramów, we Francyi i Niemczech po 20 kilogramów, w Austryi 10, w Rosyi 6 kilogramów rocznie. Konsumcya cukru i jej rozwój w poszczególnych krajach są do pewnego stopnia miarą rozwoju ekonomicznego tych krajów i ich warstw szerokich. Warstwy robotnicze w miastach są dzisiaj powszechnie konsumentami słodzonej herbaty i kawy, lub jej surogatów. Warstwy włościańskie coraz bardziej przyswajają sobie także tę konsumcyę.

Jakkolwiek cukier dotychczas nie jest głównym środkiem spożywczym, tylko dodatkową zaprawą napojów i innych pokarmów, przemawia wzgląd na rozpowszechnienie i pożywność cukru za tem, aby opodatkowanie cukru było umiarkowane, aby wysoka stopa podatkowa nie tamowała konsumcyi cukru i produkcyi cukru burakowego, niezmiernie doniosłej dla rolnictwa.

Podatek od cukru, nabierający coraz większego znaczenia dla skarbowości europejskiej, jest nowożytną instytucyą skarbową, ponieważ sam przemysł cukrowniczy w Europie powstał i rozwinął się dopiero w XIX stuleciu. Dawniej spożywano wszędzie tylko cukier trzcinowy, który obłożono cłem na równi z innymi produktami kolonialnymi. Produkcya cukru burakowego

była w Europie do czasów napoleońskich nieznaczną i nie mogła sprostać w konkurencyi cukrowi trzcinowemu ani pod względem ilości, ani jakości. Także konsumcya cukru była wówczas mało rozpowszechnioną.Wielki i szybki rozwój przemysłu cukrowniczego rozpoczyna się dopiero od czasu systemu kontynentalnego Napoleona I., który wyhodował ów przemysł sztucznie na stałym lądzie Europy, przez wykluczenie dowozu cukru trzcinowego z kolonij angielskich. Dla zadośćuczynienia potrzebom konsumcyi miejscowej zakładano w zachodniej Europie fabryki cukru, ulepszono i udoskonalono technikę produkcyi, po upadku zaś systemu kontynentalnego chroniono ją za pomocą wysokich ceł opiekuńczych przed napływem cukru kolonialnego. Niebawem spotężniała nowa gałęź przemysłu do tego stopnia, że fabrykanci cukru burakowego mogli podjąć konkurencyę z cukrem trzcinowym na targach swojskich, a nawet pokusić się o zwycięstwo na targach zagranicznych. Wówczas przystąpiły państwa europejskie za przewodem Francyi do opodatkowania cukru burakowego, zwłaszcza, że dochód skarbowy z ceł od cukru kolonialnego stale obniża się mimo statecznego wzrostu konsumcyi cukru w całym kraju.

Od początku jednak napotykano znaczne trudności techniczne w opodatkowaniu nowego produktu, które zwiększyły się wszędzie wskutek walki konkurencyjnej na targach zagranicznych i popierania w tym celu produkcyi swojskiej za pomocą ceł ochronnych i premij wywozowych. Walka owa trwa dotychczas na stałym lądzie Europy, szczególnie pomiędzy głównymi krajami eksportowymi, Francyą, Austryą, Niemcami i Rosyą. Została jednak złagodzona konwencyą brukselską z r. 1902, na mocy której uchylono premie jawne i ukryte tajne, oraz ograniczono cło ochronne do wysokości maksymalnej 6 franków od rafinady, a 5·50 fr. od cukru surowego. Anglia zniosła u siebie w r. 1874 podatek od cukru wraz z cłem i zbiera owoce z owej walki konkurencyjnej, ponieważ ma największą konsumcyę cukru, który dzięki konkurencyi jest tam najtańszym w całej Europie. Mimo to jednak potrzeby skarbowe zniewoliły rząd w r. 1901 do ponownego opodatkowania cukru. Na stałym lądzie próbowano rozmaitych sposobów opodatkowania, począwszy od podatku według wagi surowców (buraków), a skończywszy na fabrykacie gotowym. Wszędzie widać tendencyę, podobnie jak przy podat-

kach od napojów, do przesunięcia podatku na cukier gotowy i na samych konsumentów.

W szczególności wyróżnić możemy cztery główne sposoby opodatkowania cukru burakowego:[1] Najpierw w formie podatku od surowców, czyli buraków, wedle wagi buraków dowiezionych do fabryki. Podatek ten wprowadzono w Niemczech już w r. 1841 w przypuszczeniu, że średnio wyrobić można cetnar cukru surowego z 20 cetnarów buraków. Wybieranie podatku w tej formie jest dogodne, albowiem wymaga jedynie kontroli przy dowozie buraków do fabryki, nie naraża więc ani producenta na przykrości i nadużycia, ani skarbu na defraudacye. Wszelako podatek od surowca ma ogólne wady takich podatków, albowiem musi być wymierzony i opłacony w czasie oddalonym od konsumcyi, nie uwzględnia rzeczywistej masy, jakości i ceny wyrobionego cukru. Ilość i jakość cukru zależą nie tylko od wagi buraków, ale zarazem od ich jakości i technicznego wyzyskania. Buraki mają rozmaitą zawartość cukru wedle rozmaitej siły ziemi, rodzaju nasienia i uprawy rolnej. Po wydaniu ustawy niemieckiej ulepszono produkcyę do tego stopnia, że w południowych krajach niemieckich wyrabiano cetnar cukru surowego z 11 cetnarów, w północnych zaś krajach z 8 cetnarów buraków, obecnie zaś nawet z 6 cetnarów buraków. Ztąd też zaprowadzono w r. 1887[2] w Niemczech podatek konsumcyjny od gotowego cukru, a podatek od buraków w r. 1891[3] uchylono zupełnie i pozostawiono tylko podatek od cukru gotowego, wybierany od osób, otrzymujących cukier z fabryki.

Ustawą z 6 stycznia r. 1903 zastosowano podatek od cukru w Niemczech do postanowień konwencyi brukselskiej, znosząc system kontyngientowania produkcyi, wprowadzony w r. 1896 i premie wywozowe oraz zniżono stopę podatku na

---

[1] Biliński wymienia na czele podatek od obszaru zasadzonego burakami i prawdopodobnego ich zbioru. Podatek taki byłby przeważnie prudukcyjnym od intraty surowej, ale nie był praktykowany.

[2] Mianowicie ustawą z dnia 9 lipca 1887 ustanowiono podatek w kwocie 12 marek od cetnara metrycznego cukru krajowego, podatek od cetnara buraków obniżono na 80 fen. (Bliżej ob. Riecke, „Zölle und Rübenzuckersteuer", w „Handbuch" Schönberga, III., str. 468 s.q).

[3] Ustawa z 31 maja 1891 z mocą obowiązującą od 1 sierpnia r. 1892. Podatek wynosił 18 marek od cetnara metrycznego cukru. Obecnie wynosi podatek konsumcyjny od cukru 14 marek od 100 kilogr.

14 marek od 100 kilogramów. Także w Austryi istniał przed r. 1865 podatek wedle wagi buraków, w r. 1865 zastąpiony podatkiem wedle możności wyrobu cukru w fabryce. Przeciwnie we Francyi, gdzie wypróbowano przedtem wszystkich innych sposobów opodatkowania cukru, zaprowadzono fakultatywnie w r. 1884, a obowiązkowo w r. 1887 podatek wedle wagi buraków, w celu ochrony swojskiej produkcyi i wywozu cukru przed obcą konkurencyą. Także we Francyi niebawem przekonano się, że technika produkcyi wyprzedziła przypuszczenia prawodawcy. W r. 1891 wprowadzono formalnie we Francyi podatek od fabrykatu, jednakowoż w formie skombinowanej z podatkiem od surowców, w r. 1903 zaś zgodnie z postanowieniami konwencyi brukselskiej zniesiono premie wywozowe i oznaczono stopę podatku w kwocie 25 franków od 100 kilogramów.

2) Drugą formą opodatkowania cukru jest podatek wedle możności wyrobu naczyń i przyrządów w fabryce cukru, obliczony na podstawie prawdopodobnej średniej produkcyi cukru. Podatek ten ma zalety i wady analogiczne, jak znane nam podobne podatki od wódki i piwa. Jest on dogodnym dla podatników, chroni skarb od defraudacyi, ale jest nierówny, niesprawiedliwy, a dla skarbu mało wydatny. Fabryki, przerające buraki cukrowe wydatniejsze, mające aparaty doskonalsze, produkujące częściej i szybciej, płacą faktycznie podatek mniejszy, niż fakryki inne, znajdujące się w mniej korzystnych warunkach ekonomicznych i technicznych. Nadto prowadzi niniejszy system do przesadnej produkcyi cukru, albowiem każdy producent stara się wytworzyć jak najwięcej, skoro podatek w każdym razie w danej sumie zapłacić musi. W praktyce skarbowej okazała się ta forma podatku wprost niebezpieczną dla skarbu z powodu znacznego wywozu cukru z kraju i zwrotów zapłaconego podatku na granicy. Zwrot podatku bowiem należy się producentowi wedle owej prawdopodobnej przeciętnej wydatności naczyń i przyrządów, na podstawie której podatek mu wymierzono. Tymczasem faktycznie wytwarza producent, dzięki technicznemu postępowi produkcyi, więcej, niż wynosi owa przeciętna ilość produkcyi i otrzymuje przy wywozie cukru zagranicę tytułem zwrotu podatku więcej, niż istotnie zapłacił. Technika produkcyi bowiem nie spoczywa i zawsze wyprzedza obliczenia prawodawcy. Dawniej

wyrabiano cukier burakowy w ten sposób, że buraki obmywano, rozdrabniano i wyciskano z nich sok za pomocą prasowania, macerowania zimną wodą lub przez użycie centryfugi. Dzisiaj zarzucono powszechnie dawną metodę i używają systemu dyffuzyjnego, który skraca czas fabrykacyi i zwiększa wydatność produkcyi. Ustawa austryacka z r. 1865, którą wprowadzono tę formę podatku, opierała się na dawnej metodzie produkcyi, gdy dzisiaj niema w Austryi ani jednej fabryki, któraby zachowała system dawniejszy. Ztąd też w Austryi zwroty podatku przy wywozie były faktycznie zakrytemi premiami wywozowemi i przybrały takie rozmiary, że dochód skarbowy z podatku od cukru zeszedł do minimalnych granic, a dwa razy pojawił się zamiast dochodu niedobór, t. j. państwo zapłaciło tytułem zwrotów i premij więcej, niż otrzymało dochodu z podatku od cukru w całym kraju! Przy systemie dyffuzyjnym opodatkować można cukier wedle ilości napełnień naczyń dyffuzyjnych, fasyonowanej przez producenta i kontrolowanej przez aparat mierniczy. Taki podatek wywołać znowu musi usiłowanie wyrobienia jak największej ilości cukru przy użyciu możliwie najmniejszych naczyń i w tym kierunku zmienia się urządzenie fabryki i doskonali się produkcyę. Dla zapewnienia państwu z podatku od cukru przynajmniej pewnych minimalnych dochodów ustanowiono przy dawnym systemie podatków w Austryi w r. 1878 [1] ryczałt dochodu, który w każdym razie pod gwarancyą wspólną producentów, musiał wpłynąć corocznie do skarbu państwa, ostatecznie zaś w roku 1888 uchylono ten podatek i zaprowadzono podatek od gotowego cukru.

3) Trzecią formą opodatkowania cukru jest podatek od soku burakowego, na podstawie zbadanej ilości i gęstości tegoż. Podatek ten zaprowadzono w r. 1843 w Belgii, później w Holandyi, a przemijająco także we Francyi. W r. 1883 dopuszczono tę formę opodatkowania także we Włoszech, jako fakultatywną, obok istniejącego tam podatku od gotowego cukru. Podatek ten jest racyonalniejszym, niż od wagi buraków, ponieważ zbliża się już do ostatniego stadyum produkcyi i do samej konsumcyi, jednakowoż ilość i gęstość soku burakowego nie są

[1] Ustawą z 27 czerwca 1878 Nr. 344 Dzpp. Ryczałt wynosił za rok 1878 9·6 milionów złr, za każdy rok następny o pół miliona więcej, aż do 10·5 milionów złr.

jeszcze dostateczną miarą dla ocenienia ilości i jakości cukru gotowego, a nadto kontrola podatku w tej formie jest kosztowną, uciążliwą i nie wyklucza szerokich defraudacyj.

4) Czwartą i dotychczas najdoskonalszą formą jest podatek od g o t o w e g o c u k r u. Podatek ten jest najbliższym konsumcyi i może być w ten sposób urządzonym, że zupełnie nie obciąża producenta, lecz jest płatny dopiero w chwili wywozu produktu z fabryki lub wolnego składu. Dzisiaj wybiera się ten podatek wedle w a g i fabrykatu, doskonalszym byłby podatek, zastosowany do ceny cukru. Podatek od gotowego cukru zaprowadzono najwcześniej, bo już w r. 1837 we Francyi, gdzie zrazu zastąpiono go innemi formami podatku. Obecnie istnieje w Rosyi, Niemczech [1], Austryi i Węgrzech, we Włoszech, Danii, także we Francyi.

Na uwagę zasługuje a u s t r y a c k i podatek od cukru z r. 1888 z powodu zastosowanej przy nim formy marek u r z ę d o w y c h, jako środka k o n t r o l i zapłaconego podatku. Stopa podatku wynosi obecnie na mocy ces. rozp. z 17 lipca 1899 w Austryi od 100 kilogr. cukru burakowego i trzcinowego 38 koron, z wyjątkiem syropu nieprzydatnego do konsumcyi, od cukru innego rodzaju wynosi podatek 6 koron od 100 kilogr. Podatek winien być uiszczonym w gotówce, o ile producent nie korzysta z przyzwolonego mu kredytu, przed wywozem cukru z miejsca produkcyi lub z wolnego składu. O każdym zamierzonym wywozie musi być zawiadomiony organ skarbowy, przeznaczony do kontroli danej fabryki, a wywóz nastąpić może dopiero po sprawdzeniu, że podatek został w urzędzie podatkowym zapłaconym i że cukier zaopatrzono w sposób przepisany urzędowemi markami. Owych marek dostarcza producentowi przy oznajmianiu zamierzonego wywozu cukru w odpowiedniej ilości kontrolujący organ skarbowy, za potwierdzeniem odbioru. Przylepieniem marek zajmuje się sam producent; mają one być na oznaczonych w ustawie miejscach opakowania cukru, mianowicie na skrzyniach, worach, beczkach, głowach, w ten sposób umieszczone, że w razie ich odlepienia lub rozpakowania cukru, marki się

[1] W Niemczech wynosi podatek od cukru 14 marek od cetn. metr. i ma być zniżonym na 10 marek ale (wedle ustawy z 15 lipca 1909) dopiero od r. 1914.

niszczą. Forma stemplowa służy tu dla kontroli przy wywozie i w handlu, że podatek został zapłaconym, jest jednakowoż równocześnie formą istotną, ponieważ przed zaopatrzeniem cukru w urzędowe marki nie może wywóz nastąpić.

System opodatkowania cukru burakowego w Europie nabrał cechy międzynarodowej, wskutek zawarcia wspomnianej już międzynarodowej konwencyi brukselskiej z dnia 5 marca 1902 zrazu na lat pięć, przedłużonej następnie w r. 1907 na dalsze lat pięć aż do 1 września 1913. Konwencyę zawarły pierwotnie państwa następujące: Niemcy, Austrya, Węgry, Francya, Hiszpania, Belgia, Włochy, Holandya, Szwecya i W. Brytania, z inicyatywy której celem ochrony produkcyi i odbytu cukru trzcinowego w Indyach Wschodnich i w innych jej koloniach konwencyę zawarto. Celem uregulowania konkurencyi produkcyi europejskiej cukru na rynkach angielskich i innych rynkach światowych zgodziły się państwa na zniesienie premij wywozowych tak bezpośrednich jak pośrednich z systemu opodatkowania płynących i na ograniczenie cła do wspomnianej już wysokości 6 a względnie 5·50 franków od cetnara metrycznego rafinady i cukru surowego. Obok cła wolno państwu pobierać od dowożonego cukru tylko krajowy podatek konsumcyjny. Jeśliby jednak państwo udzieliło premij wywozowych lub produkcyjnych na cukier, wówczas wolno na cukier z takiego państwa nałożyć cło wyższe. Dla czuwania nad wykonaniem postanowień konwencyi ustanowiono stałą komisyę międzynarodową. Rosya początkowo nie przystąpiła do konwencyi, ponieważ od r. 1895 wprowadziła była państwowy kartel cukrowy dla ułatwienia zbytu cukru, niezgodny z przepisami konwencyi brukselskiej i nie mogła zastosować się do jej przepisów. Od r. 1908 przystąpiła także Rosya do konwencyi uzyskawszy niektóre wyjątkowe ułatwienia, zobowiązała się jednak nie wywozić cukru więcej, niż 1 milion ton rocznie.

Kartel cukrowy, zorganizowany w Rosyi przez państwo, jest wstępem do nowej formy opodatkowania cukru, mianowicie do monopolu handlowego. Monopol handlowy miałby w ogólności podobne zalety i wady, jakie poznaliśmy przy omówieniu monopolu wódczanego [1].

[1] Wedle budżetów na rok 1910 wynosi dochód z podatku od cukru: W Niemczech 147·2 mil. marek.

I) PODATEK OD TYTONIU I CYGAR.

Tytoń, obejmujący w szerszem znaczeniu także cygara, cygarety i tabakę, jest dzisiaj w krajach cywilizowanych bardzo rozpowszechnionym przedmiotem konsumcyi osobistej, nawet wśród szerokich niezamożnych mas ludności. Pomimo swego rozpowszechnienia jest konsumcya tytoniu zbędną, a w lepszych gatunkach nawet zbytkową i nadaje się w wyższym stopniu do opodatkowania, niż środki żywności i napoje. Podatek od tytoniu ma przed innymi jeszcze tę zaletę, że nie obciąża całych rodzin, lecz zazwyczaj tylko dorosłych mężczyzn. Wzrost dochodów z podatku od tytoniu jest zjawiskiem pomyślnem tak pod względem skarbowym, jak ekonomicznym.

Sposoby opodatkowania tytoniu mogą być w ogólności takie same, jak przedmiotów konsumcyi zbędnej, poprzednio już omówionych. Przedewszystkiem więc można podatek od tytoniu połączyć z podatkiem gruntowym i nałożyć na g r u n t a t y t o n i o w e. Podatek taki nie jest jednak podatkiem konsumcyjnym, lecz podatkiem nierozwiniętym od intraty rolnika. W tej formie [1] wybierano podatek od tytoniu w Niemczech do r. 1870 ale ją uchylono. Dalej wybierać można podatek wedle s u r o w c ó w, czyli liści tytoniowych i to bądź wedle i l o ś c i r o ś l i n tytoniowych, jeszcze niezebranych, jak było do r. 1896 w Belgii, bądź wedle w a g i zebranych wysuszonych już liści tytoniowych, jak jest obecnie w Niemczech [2]. Obydwa te sposoby, zwłaszcza drugi, są wprawdzie racyonalniejsze od poprzedniego, jednakowoż nie

---

We Francyi	128·7	mil. franków,
razem z cłem	153·6	„ „
w Anglii (w r. 1909)	79·0	„ „
„ Rosyi	105·6	„ rubli,
„ Austryi	135·5	„ koron.

Literaturę podaje P a a s c h e w Handwört. der Staatsw. R i e c k e 465. u.

[1] T. zw. *Flächensteuer.*

[2] Wedle ustawy rzeszy z 15 lipca 1909 wynosi obecnie podatek od cetn. metr. materyału (liści) gotowego do fabrykacyi 57 marek, w stanie zaś surowym niewyfermentowanym 45 marek. Przy uprawie niżej 4 arów zamiast podatku od liści opłaca się podatek od ilości roślin po 4·5 fenigów

czynią zadość wymogom sprawiedliwego opodatkowania samej konsumcyi. Z ilości roślin tytoniowych bowiem, ani z pewnej wagi liści, nie można jeszcze dokładnie wnosić na ilość, jakość i cenę fabrykatu.

Powyższe sposoby opodatkowania tytoniu są nieracyonalne, nie obciążają wprost osobistej konsumcyi, nie stosują wyższej stopy do konsumcyi zbytkowej i nie zapewniają skarbowi takich dochodów, jakich odpowiednie urządzenie podatku od tytoniu może mu przysporzyć. Z tego powodu w praktyce skarbowej dzisiejszej istnieją głównie trzy formy opodatkowania tytoniu, a także w Niemczech panuje dążenie do zarzucenia przestarzałej formy tego podatku. Owemi powszechnemi trzema formami są: wyłączne cło od tytoniu z wykluczeniem produkcyi swojskiej lub z dopuszczeniem jej bez opodatkowania, monopol tytoniowy i podatek od gotowego fabrykatu. W szczególności:

1) Wyłączne cło od tytoniu, z wykluczeniem uprawy tytoniu w kraju, istnieje w W. Brytanii, zaś z dopuszczeniem uprawy swojskiej bez podatku, w Holandyi, Szwajcaryi i w państwach skandynawskich. System angielski jest dla skarbu korzystniejszym, albowiem zapewnia mu w formie ceł dochód z całej konsumcyi tytoniu w kraju. System drugi pozbawia skarb dochodu z konsumcyi krajowych wyrobów. Obydwa niniejsze systemy są najwłaściwsze w krajach, w których z przyczyn klimatycznych lub innych, produkcya tytoniu nie ma warunków rozwoju i może być, jak w Anglii, dla celów skarbowych poświęconą lub też jak w innych krajach powyższych, już z góry pominiętą. [1]

2) Monopol skarbowy tytoniu oddaje państwu wyłączny nadzór nad produkcyą i wyłączny handel tytoniu, tak krajowego jak zagranicznego. Monopol tytoniowy istnieje obecnie w Austryi, Węgrzech, Francyi, Włoszech, Hiszpanii, Portugalii, Turcyi, Rumunii i Serbii, jest to więc najwięcej rozpowszechniona forma opodatkowania tytoniu [1]. W Austryi zaprowadzono mo-

---

od 1 metra kwadratowego. Podatek od cygaret (ustawa z 3 czerwca 1906) podwyższony w r. 1909 wynosi wedle ceny sztuk 2—15 marek od tysiąca sztuk

[1] W r. 1910 cło od tytoniu w Anglii podwyższono 8%. W r. 1909 dochód z ceł od tytoniu w Angtii wynosił 345 milionów franków.

nopol tytoniowy w krajach niemieckich jeszcze w r. 1670 i wydzierżawiono do r. 1784, a od tego czasu wzięto w administracyę rządową. W r. 1835 ogłoszono jednolitą taryfę ceł i monopolów dla krajów austryackich, a na kraje węgierskie i Dalmacyę rozszerzono monopol dopiero z dniem 1 marca 1852. Przy systemie monopolu dozwoloną jest rolnikom produkcya liści tytoniowych tylko za zezwoleniem i pod kontrolą rządu, wszystkie zaś liście tytoniowe na sprzedaż przeznaczone muszą być sprzedane wyłącznie rządowi po cenach oznaczonych w taryfie z góry ułożonej. Rząd zakupuje liście od producentów krajowych i zagranicznych, przerabia je w własnych fabrykach na tytoń i cygara i sprzedaje w własnej administracyi, przez komisantów i kupców po stałych cenach monopolicznych, zawierających w zysku przedsiębiorczym podatek konsumcyjny. W Portugalii jest monopol tytoniowy, jak dawniej w Austryi, wydzierżawionym, w Turcyi i Hiszpanii zaś pozostaje w rękach towarzystwa, ale państwo ma udział w zarządzie. Dochody skarbowe z monopolu tytoniowego są wszędzie znaczne; we Francyi ogólny przychód z monopolu tytoniu dosięga kwoty 500 milionów franków, czysty zaś przewyższa 400 milionów; we Włoszech dochód czysty wynosi 200 milionów lirów, w Austryi 170 milionów koron, w Węgrzech 70 milionów koron [3].

Monopol tytoniowy jest szkodliwy dla p r o d u k c y i swojskiej, albowiem ogranicza ją z góry tylko do prawdopodobnej potrzeby surowca dla fabryk rządowych, centralizuje fabrykacyę w niewielu fabrykach rządowych, przez co ścieśnia też możność zarobkowania na polu przemysłu i handlu. Jakoż w krajach z monopolem skarbowym tytoniu ani rolnictwo, ani przemysł i handel nie mają z uprawy i handlu tytoniu takich korzyści, jak w krajach innych, n. p. w Niemczech, Rosyi i Ameryce Północnej. Jednakowoż za monopolem przemawiają przeważające

---

[1] Bliżej ob. R o ż y c k i, „Opodatkowanie tytoniu“ w ks. pam. uniw. lwow. 1900.

[2] W Polsce zaprowadzono w r. 1659 formalnie monopol od tytoniu

[3] Wedle budżetów na rok 1910 wynoszą przychody surowe z monopolu tytoniu: we Francyi 487 milionów franków, w Austryi 251 milionów. koron, w Turcyi 98·6 milionów piastrów. We Francyi uchwalono w r. 1910 dodatkowy podatek od tytoniu zbytkowego, preliminowany na r 1911 w kwocie 18 milionów franków.

względy skarbowe, a nawet interes konsumentów. Skarb państwa ma przy monopolu dochód znaczny i pewny, wzrastający ciągle wraz z wzrostem ludności i dobrobytu, niemniej z ulepszeniami technicznemi, wprowadzonemi w fabrykacyi tytoniu i w zarządzie monopolu. Stopę podatku może państwo zastosować ściśle do jakości produktu, może zatem urządzić ją progresyjnie przy najlepszych gatunkach tytoniu i cygar, a w ten sposób obciążyć sprawiedliwie konsumcyę zbytkową, bez obawy defraudacyj podatkowych. Konsumenci nie zawsze są narażeni przy monopolu tytoniowym na konsumowanie wyrobów lichych, jak uczy przykład Austryi, a są zabezpieczeni przed fałszowaniem tytoniu i korzystają z ustalonych cen produktów monopolicznych. Doniosłe znaczenie monopolu tytoniowego dla skarbu przemawia za zatrzymaniem monopolu nadal przynajmniej w tych państwach, w których monopol już od dawna istnieje i stosunki produkcyi, przemysłu i handlu doń się zastosowały. Zarazem dają powyższe względy stanowcze pierwszeństwo systemowi własnej administracyi monopolu tytoniowego, przed systemem dzierżawy. W innych krajach, n. p w Niemczech, musiałby projektowany monopol tytoniowy narazić skarb państwa na znaczne jednorazowe wydatki celem wywłaszczenia prywatnych fabryk tytoniowych i urządzenia własnych, a nadto dałby się na razie dotkliwie we znaki wszystkim tym producentom, którzy wskutek zaprowadzenia monopolu utraciliby nadal możność zarobkowania z tej zyskownej gałęzi produkcyi. Dla takich krajów odpowiedniejszą jest trzecia główna forma podatku od tytoniu, mianowicie:

3) Podatek od gotowego tytoniu i cygar, wybierany od fabrykantów przed sprzedażą tytoniu. Przy tej formie podatku odróżnić można dwojaki system, mianowicie rosyjski, istniejący w Rosyi, Bułgaryi i Rumelii, opodatkowania tytoniu i cygar przed wywozem z fabryki za pomocą stemplowych opasek, zwanych banderolami i amerykański, istniejący w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, Kanadzie, Meksyku i Brazylii, opodatkowania tytoniu za pomocą ostemplowania całych pakietów tytoniu i cygar, wywożonych z fabryki. Taryfa banderoli rosyjskich stosuje się do ilości i jakości tytoniu, cygar i cygaret, ustanawia zarazem najwyższą ich cenę łącznie z podatkiem. Oprócz podatku w formie banderoli wybiera się w Rosyi

od wszelkich produktów tytoniowych, prócz najgorszego gatunku [1], jeszcze jednakowy dla wszystkich dodatek wedle wagi tytoniu [2]. Taryfa podatkowa w Ameryce nie uwzględnia ani jakości, ani ceny produktu, ze stanowiska teoretycznego zatem przedstawia się jako mniej postępowa. W Stanach Zjednoczonych ustanowioną jest jednolita taryfa dla wszelkich cygar i cięższych cygaret wyżej trzech funtów wagi od tysiąca sztuk obecnie [3] w wysokości trzech dolarów, dla cygaret lżejszych od tysiąca sztuk 50 cents, od wszelkich innych fabrykatów tytoniowych wedle wagi sześć cents od funta. Forma banderoli jest odpowiedniejszą niż jednolita taryfa amerykańska, a zaleca ją jeszcze wzgląd inny, mianowicie możność zastosowania jej przy niektórych innych podatkach konsumcyjnych. W Belgii zaprowadzono w r. 1896 podatek wedle w a g i tytoniu [4].

Wspomnieć tu jeszcze musimy o projekcie niemieckim zaprowadzenia podatku tytoniowego wedle wartości produktów na podstawie f a k t u r y, wystawionej przez fabrykanta. Mianowicie przedłożył był rząd niemiecki z końcem r. 1893 parlamentowi projekt nowego opodatkowania tytoniu od gotowego fabrykatu w proporcyonalnym stosunku do cen fabrycznych. W tym celu miałby fabrykant obowiązek wystawić fakturę [5] i wybrać podatek przed sprzedażą w wysości $^2/_3$ ceny przy tytoniu, $^1/_2$ przy tabace, $^1/_3$ przy cygarach i cygaretach. Projekt ten zasadniczo racyonalny, ale trudny do przeprowadzenia, nie został uchwalony [6].

---

[1] T. zw. machorki.

[2] Dwa ruble od puda. Dochód skarbu z podatku od tytoniu wynosi wedle budżetu na r. 1910 rubli 57·0 milionów, nadto 5 mil. rubli od papierków cygaretowych.

[3] Na mocy ustawy z 1 października 1890 (Mac Kinley bill). Dochód wynosił w r. 1905 dolarów 45·6 milionów.

[4] Ustawą z 17 kwietnia 1896; podatek wynosi 15 franków od 100 kilogramów suchego tytoniu.

[5] Ztąd nazwa *Fakturensteuer*.

[6] Szczegółowy przegląd opodatkowania tytoniu w Europie i Ameryce dak G. M a y e r, „Tabak nnd Tabakbesteuerung“, w „Handw. der Staatsw.“ VI., str. 176 sq. i L e h r, str. 413—23. U Mayra na str. 178—9 i u Lehra na str. 410 obszerna literatura.

Wedle motywów rządu niemieckiego z r. 1907 do projektu reformy podatkowej wynosił w r. 1906 dochód z podatku od tytoniu na głowę w państwach:

m) POSZCZEGÓLNE PODATKI ZBYTKOWE.

Podatki zbytkowe mieszczą się już w ogólnym systemie podatków konsumcyjnych, o ile przedmioty osobistego spożycia lub używania opodatkowane są w stosunku proporcyonalnym lub nawet progresyjnym do swej jakości i ceny. Już w rzędzie podatków od przedmiotów konsumcyi niezbędnej poznaliśmy także podatki zbytkowe od przedmiotów wytwornej jakości, w ogóle zbytkowych w danem miejscu i czasie, mianowicie od drobiu, dziczyzny i innego mięsiwa zbytkowego w miastach, od wytwornego i drogiego pomieszkania, od wytwornego oświetlenia, n. p. elektrycznego. W szerszym rozmiarze są podatki od napojów, niemniej od tytoniu, zarazem zbytkowymi, jeżeli stopa podatkowa uwzględnia jakość i cenę owych przedmiotów. Szereg podatków zbytkowych możnaby jeszcze znacznie rozszerzyć na inne przedmioty konsumcyi zbytkowej i ująć w odrębny system podatkowy. System taki miałby nie tylko znaczenie skarbowe, ale i społeczne, jako dowód, że w podatkach konsumcyjnych mają i powinny mieć udział w pierwszym rzędzie klasy najzamożniejsze i że błędną jest powszechna niemal opinia, jakoby te podatki musiały być podatkami „od pracy“ [1], niezgodnymi z ideą państwa demokratycznego.

W tej myśli projektował Biliński utworzenie systemu podatków zbytkowych podzielonego na cztery grupy, mianowicie na podatki zbytkowe, wybierane u konsumentów i u producentów, dalej takież podatki majątkowe i od przyrostu majątko-

---

We Francyi	7·68 m.	W Ameryce Półn.	3·87 m.
w Anglii	6·43 „	„ Węgrzech	3·21 „
we Włoszech	4·37 „	„ Niemczech	1·37 „
w Austryi	95 „	„ Belgii	0·93 „

Zysk (podatek) skarbu ponad koszta produkcyi tytoniu i cygar wynosi w procentach:

We Francyi	82 %	w W. Brytanii	59 %
„ Włoszech	79 „	„ Rosyi	35 „
w Hiszpanii	70 „	„ Ameryce Półn.	22·5 „
„ Węgrzech	67 „	„ Niemczech	13·79 „
„ Austryi	65 „		

[1] Por. wyżej str. 501.

wego.[1] Ze względu na to, że podatki zbytkowe, wybierane u producentów, stanowią istotną część składową znanych nam podatków konsumcyjnych, a podatki majątkowe i od przyrostu majątkowego zaliczyliśmy wyżej do osobistych podatków majątkowych, poprzestajemy tutaj na przytoczeniu poszczególnych podatków zbytkowych, znanych w praktyce skarbowej europejskiej lub przynajmniej w teoryi. Dla skarbu nie mają te podatki wielkiego znaczenia, ponieważ znaczniejszy dochód skarbowy przynieść mogą tylko podatki od konsumcyi rozpowszechnionej, a zbyt wygórowana stopa, jakąby można nałożyć na poszczególne przedmioty zbytkowe, doprowadziłaby do ograniczenia ich konsumcyi na rzecz innych przedmiotów, wolnych od podatku.

Niektóre podatki zbytkowe dzisiejsze, n. p. podatek od psów w miastach większych, mają zarazem na względzie administracyjne cele, na wzór takichże podatków starożytnych i średniowiecznych. Podatki zbytkowe, nakładane w starożytności i w średnich wiekach, były istotną częścią składową współczesnych ustaw zbytkowych[2], mających położyć tamę szerzącemu się zbytkowi wśród szerokich warstw ludności. W Polsce już ustawy sejmów warszawskich z lat 1613 i 1620 zabroniły mieszczanom i w ogóle plebejom płci obojej, z wyjątkiem burmistrzów i wójtów miast większych, pod karą grzywien używać szat i podszewek jedwabnych, futer kosztownych okrom lisich i innych podlejszych, safianów i t. p., ale już w czasie wojny z Gustawem Adolfem zamieniono grzywny na podatek roczny po złotemu od osoby[3]. Szczególnie rozpowszechnione były w Europie podatki od pojazdów i służby zbytkowej[4]. Wiele z owych podatków uchylono z czasem zupełnie, inne ostały się jako podatki g m i n n e, niektóre zaś pozostały, lub zostały na nowo przywrócone jako podatki państwowe.

W szczególności zaś zasługują na uwagę:

1) Podatki od e k w i p a ż ó w i w i e r z c h o w c ó w. Ekwipaże i konie, służące w całości lub części dla gospodarczych

---

[1] Ob. Biliński, str. 258 sq.

[2] W Polsce t. zw. „wilkierzy".

[3] Ob. Z a r a ń s k i, „Wykład zasad ekonomii społecznej", Kraków 1873 str. 93 sq.

[4] Przegląd dawnych podatków zbytkowych daje K. M a m r o t h, „Luxussteuern" w „Handw. der Staatsw." V., str. 660—68.

celów, jakimi są zazwyczaj pojazdy i konie na wsi, niemniej przemysłowców, kupców, lekarzy w mieście, powinny być wolne od tego podatku, lub przynajmniej podlegać niższej stopie podatkowej. Podatek ten można łatwo wybrać za pomocą marek, przymocowanych na powozie i na uprzęży wierzchowców [1]. W ogóle nie powinien być podatek niniejszy jednolicie w całem państwie urządzonym i już dlatego nadaje się raczej na podatek gminny, niż państwowy. Niekiedy uczestniczą w dochodach tego podatku razem gminy i państwo. Jako podatek państwowy istnieje podatek od ekwipaży w Anglii, Francyi i w niektórych kantonach szwajcarskich, od wierzchowców we Francyi i Holandyi i przynosi dość znaczne dochody skarbowi [2].

2) Podatek od zbędnej służby domowej, n. p. ponad dwoje lub troje służby dla jednej rodziny, niemniej od służby zbytkowej w liberyi, jest uzasadniony jako podatek zbytkowy, nadaje się jednak więcej na podatek gminny, niż państwowy, ze względu na rozmaite potrzeby i stosunki służbowe w rozmaitych miejscowościach. Jako państwowy istniał ten podatek dawniej w kilku państwach, jako komunalny utrzymał się w niektórych krajach dotychczas [3].

3) Podatek od psów, utrzymywanych w miastach dla przyjemności osobistej, odpowiedniejszym jest również jako podatek gminny, zwłaszcza, że ma zarazem na względzie administracyjny cel kontrolowania psów w miastach. Kontrola podatku jest ułatwioną za pomocą marek, zawieszonych u obroży. Obecnie jest podatek ten powszechnym podatkiem gminnym we Francyi, a rozpowszechnionym też w Anglii, Niemczech, Austryi i w innych krajach.

4) Podatek od bilardów istnieje jako państwowy we Francyi i w kilku kantonach szwajcarskich, obciąża jednak nie tylko konsumcyę osobistą, mianowicie bilardy prywatne, ale w części też zarobek kupców, albowiem dotyka także bilardy

---

[1] Por. Biliński, „Luxussteuer“, str. 148 sq.

[2] W Anglii dochód z podatku od ekwipaży w r. 1897/8 przyniósł 370 000 Ł., we Francyi obydwa podatki wedle budżetu na r. 1911 frcs 192 milionów. O dochodach samorządnych ob. Mamroth, str. 624. O kantonach szwajcarskich, mających ten podatek, ob. Schanz, I., str. 200.

[3] Por. Mamroth, str. 666; Biliński, str. 147.

w gospodach [1]. Także ten podatek nadaje się więcej na podatek gminny i jako taki istnieje także w miastach galicyjskich.

5) Podatek od welocypedów i automobilów istniejący we Francyi [2], Rosyi i Włoszech jest również racyonalniejszy jako podatek gminny, zwłaszcza, że cykliści korzystają z dróg i chodników, utrzymywanych pzez gminę. W Rosyi i Włoszech istnieje ten podatek na rzecz miast. W r. 1906 wprowadzono podatek od automobilów także w rzeszy niemieckiej, w r. 1910 w Anglii [3].

6) Podatki od rozrywek towarzyskich i publicznych. Tutaj zaliczyć można podatek od należenia do klubów towarzyskich, nie mających ani dobroczynnych, ani literackich i naukowych celów. Dalej należą tu podatki od biletów wstępnych na bale, koncerty [4], przedstawienia teatralne, uzasadnione wówczas, jeżeli są nałożone na miejsca droższe, zbytkowe [5], niemniej podatki częścią zarobkowe, częścią konsumcyjne od zabaw publicznych, widowisk i koncertów. Tu można też zaliczyć podatki w formie stempla od gry w karty i od gry w totalizatora, wspomniane już przy podatkach od obrotu.

7) Pokrewnym podatkom powyższym byłby zbytkowy podatek od podróży, jeżeliby był nałożony nie na wszelkie bilety jazdy koleją żelazną, omnibusami, tramwajami, statkami parowymi, lecz tylko na bilety droższe, uprawniające do jazdy wygodnej i zbytkowej, n. p. pierwszą klasą kolei żelaznej.

8) Podatek od zbytkowych pomieszkań, will, pałaców, zwierzyńców i parków. Podatek taki mógłby istnieć jako podatek samoistny i odrębny od podatku konsumcyjnego od pomieszkań i od podatku majątkowego, tudzież domowego klasowego.

---

[1] W budżecie na r. 1911 wynosi dochód we Francyi 1,070.000 frcs.

[2] Dochód w r. 1910 w kwocie 7,823.900 frcs.

[3] Podatek od automobilów w Niemczech preliminowano na r. 1910 w kwocie 1,960.000 marek. Podatek wynosi rocznie od 10 do 150 marek wedle ilości sił koni i uiszcza się w formie stempla. W Anglii wynosi podatek uchwalony przez izbę niższą 2 f. st. i 2 szylingi do 42 f. st. wedle sił koni, nadto 3 pensy od każdego litra benzyny.

[4] We Francyi podatek ten ma w r. 1911 dać dochodu 1,250.000 frcs.

[5] Podatki takie istnieją także we Lwowie i Krakowie.

9) Podatek od prochu strzelniczego można również uważać za zbytkowy od przyjemności łowieckiej, o ile nie obciąża produkcyi i zarobku. Ze względów policyjnych jest wyrób prochu w niektórych państwach, jak w Austryi, Rosyi, Francyi i Turcyi zmonopolizowanym, a sprzedaż dozwoloną tylko osobom specyalnie do tego upoważnionym [1]. We Włoszech po zniesieniu monopolu w r. 1887 nałożono na proch strzelniczy podatek konsumcyjny [2]. We Francyi istnieje osobny podatek od dynamitu i nitrogliceryny. Dzisiejsze podatki od prochu obciążają także produkcyę i wszelką konsumcyę, nie tylko zbytkową.

10) Z innych podatków, mających cechę zbytkowych, wymieniamy jeszcze podatek od patentowanych medykamentów, istniejący w Anglii i uzasadniony jako zbytkowy, o ile owe medykamenty są tylko urojonymi środkami leczniczymi, niemniej od licencyi kart myśliwskich, który wprowadziły także kraje autryackie, także sejm galicyjski [3]. Dalej podatek od słowików w kilku państwach niemieckich [4], mający nie tylko policyjne, ale i skarbowe znaczenie [5].

ROZDZIAŁ PIĄTY.

CŁA.

A. POJĘCIE I RODZAJE CEŁ.

Przez cła rozumiemy świadczenia przymusowe, wybierane od przedmiotów, przechodzących granicę państwa. Stosownie do pochodzenia i kierunku wysyłki przedmiotów mogą byc cła wywozowemi, jeśli się

---

[1] Na r. 1910 preliminowano dochód z monopolu prochu strzelniczego w monarchii austryacko-węgierskiej jako dochód wspólny 4,700.000 koron, we Francyi 19·3 mil. franków, w Turcyi 10·4 mil. piastrów.

[2] Dochód w r. 1899/900 wynosił 1·25 mil lirów.

[3] W Anglii wynosił w r. 1897/8 dochód z licencyi myśliwskich 195.907 Ł., w Galicyi z kart myśliwskich preliminowano na r. 1911 w kwocie 27.000 koron.

[4] Ob. Lehr, str. 427.

[5] Literaturę o podatkach zbytkowych zestawia Mamroth, str. 668.

je wybiera przy wywozie towarów za granicę, dowozowemi, jeśli się je wybiera przy dowozie z zagranicy, nakoniec przewozowemi, gdy obciążają przewóz towarów pomiędzy obcymi krajami.

Cła przedstawiają się formalnie jako podatki, albowiem są daninami przymusowemi, wybieranemi niezależnie od usług publicznych i przysparzają państwu dochodów skarbowych. W rzeczywistości jednak nie wszystkie cła są podatkami w znaczeniu skarbowem, ponieważ nie wszystkie mają z góry skarbowy cel powiększenia dochodów państwa. Wiele ceł nakłada się z góry wyłącznie lub przeważnie w administracyjnych celach, zwyczajnie gwoli ochrony produkcyi swojskiej przed konkurencyą zagraniczną i zapewnia się z nich dochody skarbowi mimo braku intencyi fiskalnej, Stosownie do rozmaitych pobudek i zadań ceł dzielimy je na cła skarbowe i cła ochronne czyli opiekuńcze. Pierwsze są podatkami, nałożonymi w celach skarbowych na towary przechodzące granicę państwa, drugie są świadczeniami nałożonemi w celach administracyjnych. W praktyce skarbowej są cła skarbowe i ochronne ściśle ze sobą połączone i często nie łatwo je od siebie wyróżnić. Tylko cła, nałożone na produkty takie, które nie są w danem państwie, ani też nie mogą być z przyczyn naturalnych wytwarzane, n. p. na towary kolonialne, są czystemi cłami skarbowemi. Wszelkie inne cła, nałożone w celach skarbowych na produkty zagraniczne, dowożone do kraju, są zarazem cłami opiekuńczemi, albowiem niezależnie od intencyi prawodawcy chronią produkcyę swojską przed przewagą konkurencyi zagranicznej. Również cła istotnie opiekuńcze z czasem otrzymują cechę ceł skarbowych, albowiem nabierają przy panującej dzisiaj polityce ceł ochronnych doniosłego znaczenia dla skarbu i nie mogą być dowolnie uchylone, zanim nie zostanie w inny sposób wypełnioną luka w dochodach skarbowych [1]. Dzisiejszy system cłowy jest skombinowanym systemem ceł skarbowych i opiekuńczych, organicznie z sobą związanych.

Cła spadają zwykle całym ciężarem w cenie towarów na

---

[1] Wzrost dochodu z ceł po r. 1880, t. j. od czasu rozpoczęcia polityki ceł ochronnych w Niemczech, dowodzi dobitnie, jak ważnem źródłem dochodów stały się one dla państwa:

konsumentów, a względnie na ostatecznych nabywców oclonych towarów, niekiedy podrażają towary jeszcze w wyższym stopniu, gdyż mogą stworzyć faktyczny monopol na rzecz produkcyi swojskiej. Czasem jednak spadają w części na obcych producentów i kupców, którzy mogą zmniejszyć swoje zyski dla utrzymania się na targach danego kraju.

Cła mają odległą przeszłość historyczną, istniały bowiem, jak nam z historyi skarbowości wiadomo, już w starożytności i w średnich wiekach, a zostały szeroko rozgałęzione w systemie merkantylnym nowszych czasów historycznych. W średnich wiekach miały cła cechę opłat skarbowych za używanie publicznych dróg, mostów, przewozów, tudzież za opiekę użyczaną obcym przez panującego. Jakoż cła i myta wybierano dawniej nie tylko od przewozu towarów, ale też od osób. W epoce merkantylnej rozwinął się w celu ochrony produkcyi swojskiej i popierania eksportu skomplikowany system ceł i premij wywozowych i dowozowych [1]. W czasie powszechnej reakcyi przeciw systemowi merkantylnemu u schyłku XVIII. i w pierwszej połowie XIX. wieku zwrócono się w teoryi przeciwko cłom opiekuńczym, a wraz z niemi usiłowano obalić także cła istotnie skarbowe. Praktyka skarbowa postępowała powoli za głosem teoryi, a wy-

---

		w mil. mr.		w mil. m.
W r. 1878	wynosił w Niemczech dochód z ceł	114·7	z podat. konsum.	148 9
„ 1885	„ „ „ „	235·0	„ „	141·7
„ 1890	„ „ „ „	389·4	„ „	303·0
„ 1900	„ „ „ „	505·4	„ „	360.7
„ 1909	„ „ „ „	631.9	„ „	395·3

Przeciwnie znowu W. Brytania wskutek zaniechania polityki opiekuńczej utraciła część swoich dochodów z ceł. Dochód z ceł w r. 1899/900 był nie wiele wyższy od dochodu z ceł w r. 1837. Mianowicie dochód z ceł W. Brytanii w r. 1837 mil. Ł. 22·06, w r. 1857 tylko 19·6, a dopiero w r. 1899/900 osiągnął kwotę 23·7 mil. Ł. (Palgrave, I. str. 475). W r. 1849 przynosiło w Anglii cło od cukru 119 mil. franków, w r. 1909 tylko 79 mil. franków.

W r. 1849	cło od kawy	18	mil. franków		
„ 1909	„ „ „	5	„	„	
„ 1849	„ „ zboża	19	„	„	
„ 1909	„ „ „	0	„	„	
„ 1849	„ „ wina	43	„	„	
„ 1900	„ „ „	28	„	„	(Charles Picot, str. 133).

[1] Por. wyżej, str. 73.

razem jej zwrotu ku polityce wolnego handlu były traktaty handlowe, zawierane od r. 1860 pomiędzy poszczególnemi państwami. Niebawem jednak polityka ceł ochronnych wzięła górę na stałym lądzie Europy już po latach kilkunastu, tak iż podziśdzień jedna tylko W. Brytania ma niemal wyłącznie cła skarbowe, inne zaś państwa mają system skombinowany obu rodzajów ceł [1].

W nauce skarbowej nie możemy pomijać ceł opiekuńczych, ponieważ na równi z cłami skarbowemi mają one dla skarbu doniosłe znaczenie, mają też wspólną z niemi organizacyę i jednolity zarząd. Zresztą cła skarbowe pobierane są oprócz krajowych podatków konsumcyjnych, wskutek czego stają się same w części opiekuńczemi.

Przykładem ścisłej łączności ceł skarbowych z cłami opiekuńczemi są postanowienia nowych taryf cłowych n. p. taryfy austryackiej z 13 lutego r. 1906. Nowe taryfy bowiem wyraźnie stanowią, że ustanowione przez nie cło ma być pobierane oprócz podatku konsumcyjnego krajowego.

B. CŁA SKARBOWE.

Cłami skarbowemi nazywamy podatki, wybierane od towarów dowożonych do kraju z za-

---

[1] Wagner zestawia dochód z najważniejszych przedmiotów oclonych w Niemczech następnie·

	1872		1899	
Dochód z ceł skarbowych	45·665	mil. marek	62 564	mil. m.
„ „ agrarnych	1·760	„ „	180·490	„ „
„ „ przemysłowych	—	„ „	47 149	„ „

(Finanzwirtschaft IV. str. 769). W r. 1907 przyniosły w Niemczech cła skarbowe od kawy, tytoniu i nafty razem 211·1 mil. marek czyli 29·7% ogólnego dochodu z ceł, samo zaś cło od zboża 266·1 mil. marek czyli 35·9% dochodu z ceł. (Eheberg, str. 408).

Na r. 1910 preliminowano dochód z ceł:

W Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej 345 mil. dolarów,
„ Anglii 29 milionów f. st. czyli 700 milionów franków,
„ Niemczech 631·9 milionów marek,
„ Francyi (na r. 1911) 545·5 milionów franków,
„ Rosyi 284 mil. rubli,
„ Austro-Węgrzech 160·9 mil. koron (netto),
„ Turcyi 421 7 milionów piastrów.

granicy. Cła skarbowe są podatkami nałożonymi na rzeczy jako takie, niezależnie od stosunków ekonomicznych ich właścicieli lub nabywców. Jako podatki rzeczowe dzielą z nimi cła wszelkie strony ujemne, mają jednak przed nimi tę zaletę, że można je wybrać łatwiej i dokładniej przy sposobności dowozu towarów przez granicę, strzeżoną przez organa skarbowe.

Zadaniem ceł skarbowych jest uzupełnienie systemu krajowych podatków konsumcyjnych i wyrównanie ciężaru krajowych podatków rzeczowych, przez rozszerzenie ich na towary dowożone z zagranicy. Cła skarbowe mają przedewszystkiem cechę podatków konsumcyjnych, albowiem są nałożone na przedmioty konsumcyi osobistej, dowożone do kraju. Ale cecha ta nie jest jedyną i cła skarbowe nie są wyłącznie podatkami konsumcyjnymi: okrom tego bowiem wybiera się cła także od innych towarów, przeznaczonych dla dalszej produkcyi lub do udziału przy produkcyi, mianowicie od surowców, wytworów na pół gotowych, maszyn, narzędzi, a wybiera się te cła gwoli wyrównania podatków od produkcyi w kraju, nieraz niezależnie od polityki opiekuńczej.

Cła skarbowe są dzisiaj z natury swej tylko dowozowemi. Dawne cła przewozowe, nie mające żadnej racyi skarbowej, nie mogły się ostać w żywych stosunkach międzynarodowych i z postępem cywilizacyi zupełnie odpadły. Również cła wywozowe od towarów krajowych, wywożonych za granicę, nie mogą obciążyć konsumcyi krajowej, lecz tylko bądź swojską produkcyę, bądź konsumcyę obcą. Ze stanowiska skarbowego nie mogą być takie cła uważane za uzupełnienie systemu podatków krajowych, nie są w ogóle cłami skarbowemi. Jakoż w najnowszych czasach uchylono cła wywozowe niemal wszędzie i zupełnie, a gdzie jeszcze wyjątkowo się ostały, n. p. w Austryi od wywozu szmat i innych odpadków przydatnych do fabrykacyi papieru, w Rosyi od wywozu kości lub pijawek, tam mają cechę ceł administracyjnych. W jednej tylko Turcyi istnieją jeszcze cła wywozowe w wysokości 1% od wartości towarów, z wyjątkiem soli i tytoniu[1]. Anglia, Niemcy, Francya, Holandya i Ameryka Północna nie mają już wcale ceł wywozowych.

Cła skarbowe są w pierwszym rzędzie podatkami kon-

[1] Ob. Riecke, str. 447.

sumcyjnymi, w drugim rzędzie podatkami od dowozu innych towarów, nie służących konsumcyi osobistej, a więc podatkami od obrotu zagranicznego. Z tej istoty ceł skarbowych wypływają następujące trzy zasady, dotyczące ich przedmiotów[1]:

a) Przedmiotem ceł skarbowych, jako podatków konsumcyjnych, są wszystkie przedmioty konsumcyi osobistej, które są w kraju dotknięte podatkami konsumcyjnymi. Jeżeli w kraju wybiera się podatki konsumcyjne od pewnych przedmiotów, wówczas powinny być na te przedmioty, o ile pochodzą z zagranicy, analogiczne cła nałożone, przynajmniej w wysokości podatków krajowych.

Nie stanowi tu różnicy, czy owe podatki konsumcyjne krajowe są racyonalne lub nie, czy obciążają konsumcyę zbytkową i zbędną, czy także niezbędną. Sam fakt, że pewne przedmioty podlegają podatkowi konsumcyjnemu, uzasadnia w logicznej konsekwencyi cło skarbowe od takichże przedmiotów. Cła skarbowe są tu prostym wypływem zasady powszechności i sprawiedliwości podatkowej, tudzież panującego systemu wolnej konkurencyi. System ten domaga się utrzymania równowagi sił w wyścigu targowym, nie pozwala na sztuczne zwichnięcie owej równowagi na korzyść pewnych producentów, a już zgoła zagranicznych. Ztąd wynika, że podatkom konsumcyjnym od pokarmów, napojów, od cukru, tytoniu i t. d. muszą odpowiadać analogiczne cła skarbowe.

Zazwyczaj jednak cła skarbowe są wyższe od podatków konsumcyjnych, które wedle nowożytnych zasad w taryfach cłowych same się przez się rozumieją. Dlatego cło nad kwotę podatku konsumcyjnego nazywają obecnie cłem właściwem, Ueberzol, surtaxe. W takiem znaczeniu cło nie jest koniecznem następstwem systemu podatków konsumcyjnych.

b) Powtóre powinny być przedmiotem ceł skarbowych wszystkie takie przedmioty konsumcyi osobistej zbędnej i zbytkowej, które nadają się z natury swej do opodatkowania konsumcyjnego, ale w kraju nie są obciążone, ponieważ ich się wcale nie wytwarza. Przedmiotami takimi są towary kolonialne, cukier trzcinowy, kawa, herbata i inne, których konsumcya jest bardzo rozpowsze-

[1] Por. tu Biliński, str. 285 sq.

chnioną, a w ogólności zbędną. W Anglii należy do takich produktów tytoń, którego w kraju nie uprawia się, a nawet uprawiać nie wolno ze względów skarbowych. W wielu krajach jest takim produktem wino, rum, koniak i inne napoje gorące. Cła niniejszej kategoryi są wyłącznie cłami skarbowemi, chociażby miały stopę wygórowaną, ponieważ nie zamierzają i nie mogą chronić produkcyi w kraju nie istniejącej.

c) Nakoniec powinny być za pomocą ceł skarbowych w y r ó w n a n e także inne podatki krajowe, które obciążają silniej produkcyę swojską i utrudniają jej konkurencyę z producentami zagranicznymi. Cła takie nazywamy w y r ó w n a w c z e m i, a są one cłami skarbowemi, o ile poprzestają na wyrównaniu owych ciężarów. Mianowicie krajowe podatki gruntowe i przemysłowe osłabiają konkurencyę swojskich producentów, którzy starają się je w całości lub części przerzucić na ceny swych wytworów surowych, na pół gotowych i gotowych. Cła zatem nałożone na zboże, wełnę, skóry, maszyny, narzędzia i inne przedmioty podobne, są zazwyczaj w części cłami skarbowemi wyrównawczemi, a tylko w części opiekuńczemi, o ile przewyższają różnicę w stopie podatkowej obcego państwa.

Jeżeli pewne przedmioty, wchodząc do kraju, opłaciły cło skarbowe czy opiekuńcze, następnie jednak w tym samym stanie, w jakim weszły, lub w stanie przerobionym, wychodzą napowrót z granic państwa, wówczas powinno być pobrane cło zwrócone, skoro tylko tożsamość towaru zostanie ponad wszelką wątpliwość udowodnioną. Cła takie nazywają się z w r o t n e m i [1].

C. TARYFA CŁOWA.

T a r y f a c ł o w a zawiera spis i klasyfikacyę obowiązujących w danem państwie ceł skarbowych i opiekuńczych. Wysokość czyli s t o p a ceł jest rozmaitą, stosownie do ich natury i przeznaczenia. Cła skarbowe konsumcyjne winny być conajmniej tak wysokie, aby wyrównały krajowy podatek konsumcyjny, cła skarbowe „wyrównawcze“ powinny wyrównać przynajmniej różnicę w stopie podatków krajowych a zagranicznych, nakoniec cła skarbowe od towarów nie wytwarzanych w kraju,

[1] „Rückzölle, draw-backs“.

muszą stosować się do potrzeb skarbowych z jednej, a interesów konsumcyi społecznej z drugiej strony. Zwyczajnie cła skarbowe mają stopę wyższą, niż analogiczne podatki krajowe, a to gwoli równoczesnej ochrony produkcyi swojskiej. Cła opiekuńcze znowu stosują swą stopę do istotnych interesów produkcyi swojskiej, którą chronić mają. Jeżeli zaś stopa ich jest niepotrzebnie zbyt wygórowaną, stają się wówczas faktycznie cłami skarbowemi. W ten sposób wygórowana stopa ceł skarbowych przeistacza je w cła opiekuńcze, wygórowana zaś stopa ceł opiekuńczych nadaje im znamię ceł skarbowych: nowy w tem dowód, że w systemie cłowym nie podobna ściśle wyróżnić od siebie obu rodzajów ceł.

Ścisłe zastosowanie stopy ceł skarbowych do wysokości krajowych podatków konsumcyjnych jest niekiedy niemożliwe z powodu różnej podstawy wymiaru podatków konsumcyjnych a ceł. Podstawą wymiaru podatków konsumcyjnych są często surowce, naczynia i przyrządy służące do fabrykacyi, w ogóle wstępne stadya produkcyi, z których się wnosi na prawdopodobną ilość, jakość i wartość towarów. Natomiast przedmiotem ceł są już towary, do których ilości, jakości, lub wprost wartości i ceny, można cło zastosować.

Ze względu na dwojaką podstawę wymiaru dzielimy cła na specyficzne i wartościowe. Cła specyficzne wybiera się wedle ilości, objętości lub wagi towarów, tudzież wedle ich jakości, podzielonej na klasy. W systemie ceł specyficznych jest więc taryfa klasową. Cła wartościowe wybiera się wedle rzeczywistej wartości i ceny towarów, zeznanej w deklaracyi przez wysyłającego i sprawdzonej ewentualnie przez porównanie z fakturą konsumenta.

Ze stanowiska teoretycznego przedstawiają się cła specyficzne jako mniej doskonałe. Tu bowiem organa skarbowe nie badają rzeczywistej wartości towarów, lecz jedynie ich jakość i stosują do nich stałą stopę cłową, oznaczoną w danej klasie taryfy. Przeciwnie cła wartościowe stosują się ściśle do ceny towarów, uwzględniają rzeczywistą możność płacenia i mogłyby mieć taką samą stopę, jaką mają podatki konsumcyjne krajowe, gdyby one w myśl wskazówek teoryi spadały na rzeczywistą cenę towarów. Wadą ceł wartościowych jest trudność skontrolowania prawdziwości deklaracyi, zeznanej przez wysyłającego,

a ztąd możność defraudacyi cłowej. Dla kontroli radzi Biliński [1], aby cło wymierzano dopiero na podstawie faktury konsumenta, gdy się zgłosi celem odebrania towarów. System ten zastosowano istotnie w taryfie cłowej Ameryki Północnej [2], a usiłowanie defraudacyi cłowej zagrożono konfiskatą towarów i wysokiemi grzywnami.

W dzisiejszej praktyce cłowej przeważają cła specyficzne [3]. Taryfę wartościową ma Turcya, przeważnie także Ameryka Północna, Belgia, Holandya, w części też Francya. Z pośród taryf klasowych najwięcej jest rozgałęzioną i najracyonalniej ułożoną taryfa austryacka i węgierska tak dawniejsza z r. 1882 i 1887 jak najnowsza z 13 lutego r. 1906. W taryfie austryackiej orzeczono jako zasadę [4], że każdy towar dowożony do kraju podlega ocleniu wedle odpowiedniej pozycyi taryfy, o ile nie jest wyraźnie od cła uwolniony.

Dalsze podziały ceł wedle rozmaitej stopy odnoszą się do ceł opiekuńczych. Mianowicie rozróżniamy cła normalne i dyferencyjne, wedle tego, czy są oznaczone w taryfie cłowej jako normalne, czy też są na podstawie zawartego traktatu handlowego zniżone dla państw „najbardziej zaprzyjaźnionych". Nazwa ceł retorsyjnych czyli odwetowych, niemniej wojowniczych odnosi się również do ceł opiekuńczych i walki cłowej, przez nie wywołanej.

---

[1] Str. 290 sq.

[2] Znanej pod nazwą billu Mac Kinleya.

[3] Także w systemie ceł specyficznych można obliczyć stosunek cła do wartości towaru, ponieważ wartość i cena towarów jest badaną dla celów statystycznych. Wedle statystyki niemieckiej (Stat. Jahrb. str. 186) wynosiło cło niemieckie w r. 1900 ogółem 17·6% wartości dowozu, wynosiło bowiem 521 mil. marek, a wartość dowozu 2:961 mil. m. Stopa cła najwyższą była od środków żywności i bydła, wynosiła bowiem 22·2% od wartości dowozu w sumie 1.645 mil. m.; następnie od fabrykatów wynosiła 14·4% od wartości dowozu w kwocie 834 mil. marek. Najniższe jest cło od surowców dla przemysłu, wynosiło bowiem 7·5% od wartości dowozu w kwocie 482 milionów marek.

[4] Art. II. taryfy austryacko-węgierskiej z r. 1906, a względnie z 30 grudnia 1907 l. 278 (ugoda Austryi z Węgrami) postanawia: „Przy dowozie każdy towar podlega cłom, o ile wyraźnie nie jest od cła uwolniony... Jeżeli taryfa inaczej nie stanowi, należą się od przedmiotów podlegających podatkom konsumcyjnym osobno jeszcze wewnętrzne państwowe i inne publiczne podatki kosumcyjne oraz dodatki."

D. ZARZĄD I DOCHODY CŁOWE.

Wymiar ceł na granicy może być dokonany jedynie przez fachowe organa skarbowe, obznajomione z techniką i wartością towarów. W celu zapobieżenia przemytnictwu muszą być przy drogach granicznych utrzymywane urzędy cłowe, a nadto cała granica musi być przez straż skarbową dozorowaną. Najłatwiejszą i najtańszą jest kontrola cłowa na granicy wodnej, szczególnie morskiej, najtrudniejszą w okolicach górskich i lesistych. O nadejściu towarów zawiadamia wysyłający, a względnie przewoźnik, urząd cłowy, organa cłowe sprawdzają deklaracyę przez szczegółową rewizyę towarów, wymierzają i wybierają cło. W razie podejrzenia o defraudacyę dopuszczalną jest nawet rewizya osoby, którą powinno się odbywać oględnie w osobnym lokalu z zachowaniem wszelkich możliwych względów dla podejrzanego o defraudacyę. Dla uniknienia ciągłych i przykrych rewizyj osobistych, tudzież dla ochrony drobnego obrotu, uwalnia się zwykle od cła pewną ilość przedmiotów, przeznaczoną dla potrzeby własnej.

Kontrola cłowa nie ogranicza się na samą linię graniczną, lecz rozciąga się na cały okręg graniczny, a niekiedy ustanawia się jeszcze drugą równoległą linię graniczną i na niej przedsiębierze się ponowną rewizyę. Jeżeli pewne części kraju z powodu swego położenia narażone są na przemytnictwo, n. p. tworzą wąski pas graniczny, oderwany od związku z całością reszty krajów, wówczas może być dlań ustanowiony osobny i lżejszy system cłowy, albo na mocy traktatu międzynarodowego wciela się go do sąsiedniego systemu cłowego. Dla ułatwienia handlu hurtownego towarami zagranicznymi urządzano dawniej w o l n e m i a s t a i w o l n e p o r t y, do których wolno było dowozić obce towary bez opłaty cła, a cło wybierano dopiero przy ich wywozie z miasta do reszty kraju. Przywileje takie narażają atoli skarb państwa na rozległe przemytnictwo, uwalniają niesłuszzie od ceł mieszkańców owych miast wolnych, nie mogą się zatem ostać przy racyonalnej organizacyi kontroli cłowej [1]. Handel

[1] Jakoż w Austryi zniesiono wolność cłową Brodów i Tryestu, pozostawiając w Tryeście port wolny dla okrętów i wolny skład towarów nad morzem

hurtowny może być chronionym za pomocą publicznych składów towarowych, urządzanych w miastach granicznych, lub nawet w stolicy państwa. Do takich składów wolno dowieść towar bez opłaty cła, oplombowany przez organa cłowe i dopiero przy wywozie towarów ze składu ma być cło, poprzednio kredytowane, uiszczonem.

Zadaniem organów cłowych jest także kontrolowanie przedmiotów wywożonych z kraju za granicę, o ile wysyłającym należy się zwrot podatku konsumcyjnego w kraju uiszczonego, cła zwrotnego, poprzednio od towaru lub surowca tytułem kaucyi złożonego, lub premii wywozowej. Nakoniec mają owe organa obowiązek kontrolowania i spisywania całego ruchu granicznego towarów dla statystycznych celów.

Dochody skarbowe z ceł są dzisiaj w epoce rozpowszechnionej polityki opiekuńczej silnie wzmocnione dochodami z ceł ochronnych, zwłaszcza rolniczych. Między cłami skarbowemi ma pierwszorzędne znaczenie cło od towarów kolonialnych, mianowicie od kawy, herbaty, dalej od cukru, tytoniu, wina, wódki i piwa. W W. Brytanii najwięcej przynosi monopoliczne cło od tytoniu. W okresie ożywionej walki cłowej w Europie, mianowicie od r. 1882, nabrały doniosłego znaczenia dla skarbowości zachodniej Europy cła ochronne rolnicze, od zboża i bydła. W Niemczech urósł dochód z ceł zbożowych od r. 1882 do r. 1889 siedmiokrotnie [1] i dosięgnął blisko trzeciej części całego dochodu z ceł. Złagodzenie walki cłowej napotyka także na skarbowe trudności, gdyż zniżenie w traktatach stopy cłowej, ustanowionej taryfą cłową, prowadzi do obniżenia dochodów skarbowych, jeżeli równocześnie nie ożywią się stosunki handlowe z zagranicą i nie wypełnią owej luki w dochodach.

W Austryi [2] góruje stanowczo pomiędzy dochodami z ceł dochód z cła od kawy, który wynosi 25% do 33% ogólnego

---

[1] Mianowicie z 14 na 101 milionów marek. Ob. Matlekovits „Die Zollpolitik der oest. ung. Monarchie“ 1891, str. 753.

[2] Wraz z Węgrami. Cło skarbowe wedle taryfy z r. 1906 wynosi: Od 100 kilogr. kawy surowej 95 koron, palonej 120 koron, herbaty 240 koron, kakao 58 kor., pieprzu 60 kor., cynamonu 100 kor., szafranu, wanilii 280 koron. W razie dowozu towarów kolonialnych morzem jest cło nieco niższe.

przychodu z ceł. Cła rolnicze mają dla Austryi i Węgier, jako ogółem krajów eksportowych, raczej cechę wyrównawczych ceł skarbowych, niż opiekuńczych, a dochód z nich w normalnych stosunkach nie jest znacznym, ale w czasie nieurodzaju wznosi się do znacznej kwoty; n. p. w r. 1898 przyniosło cło od zboża 16% całego dochodu z ceł.

Dochody skarbowe z ceł mają stosunkowo do sumy dochodów skarbowych największe znaczenie dla skarbowości państw związkowych, opartej przeważnie na podatkach konsumcyjnych i cłach. Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, Szwajcarya i Niemcy mają z ceł około połowę swoich publicznych dochodów Z innych państw mają bardzo znaczny dochód z ceł W. Brytania, Francya i Włochy [1].

ROZDZIAŁ SZÓSTY.

KREDYT PUBLICZNY.

Kredyt publiczny stał się w systemie gospodarstwa kredytowego, zwłaszcza zaś w dzisiejszym stanie rozwoju działalności państwa i ciał samorządnych nieodłączną częścią skarbowości publicznej. Przychód, jaki skarbowość czerpie z kredytu publicznego, nie jest przychodem stałym, normalnym, lecz bądź przychodem chwilowym, przemijającym, gdy chodzi o chwilowe zaspokojenie bieżących potrzeb publicznych za pomocą kredytu, zanim wpłyną przewidywane normalne dochody, bądź przychodem nadzwyczajnym, gdy chodzi o pokrycie potrzeb nadzwyczajnych lub niedoborów skarbowych. Pomimo takiej, bądź przemijającej, bądź nadzwyczajnej cechy przychodów skarbowych z kredytu publicznego, odgrywa kredyt niezmiernie ważną rolę w skarbowości nowożytnej. Bez możności korzystania z kredytu pu-

---

[1] Ob. daty wyżej, str. 534. Z literatury o cłach skarbowych ob. jeszcze Stein II. 2. 372 sq. Roscher, str. 437 sq.; Hock, str. 122 sq.; Wagner, art „Zölle“ w „Staatswört.“ Bluntschlego XI., str. 341 sq.; Lexis, „Einfurzölle“ w „Handw. der Staatsw.“ III., str. 329—36; Lehr „Zölle“ tamże w pierwsz. wyd. VI. str. 827–59. Bastable str. 512—32. Leroy-Beaulieu, I., str. 573 sq.; Biliński, str. 282 sq.; Heckel, „Zölle“ w Handw. der Staatsw. t. VII. P. Havenstein, „Die Zollgesetzgebung des Reichs“, Berlin 1906.

blicznego nie miałaby skarbowość ani owej swobody, ani rozciągłości i trwałości, jakiemi się dzisiaj odznacza.

Już normalne gospodarstwo publiczne wymaga pewności, że potrzeby publiczne, przewidywane w budżecie, będą zaspakajane w oznaczonym czasie, choćby nawet przewidywane pokrycie skarbowe nie dopisało, lub nie wpłynęło w oznaczonym terminie. Jeżeli państwo nie ma znacznych zapasów z lat dawniejszych, może być zniewolone zaraz z początkiem roku budżetowego korzystać z chwilowego kredytu, gdyż mechanizm skarbowy nie może być zastanowiony, urzędnicy, nauczyciele, robotnicy, służba nie mogą cierpliwie wyczekiwać na płacę dopiero wówczas, gdy wpłyną do kas publicznych normalne przychody z podatków i innych źródeł skarbowych. W ogóle państwo potrzebuje pod tym względem większej swobody i samodzielności, niż gospodarze prywatni, ponieważ w całej swej organizacyi i działalności ma na celu potrzeby ogólne.

Ważniejszą jeszcze dla skarbowości jest rola kredytu publicznego, gdy chodzi o wydatki znaczne a konieczne lub wielce doniosłe dla ogółu, a wydatkom tym sprostać nie mogą bieżące dochody. Państwo dzisiejsze ma szerokie zadania w licznych dziedzinach życia społecznego. Wielkie reformy polityczne, n. p. zniesienie stosunków poddańczych, służebnictw gruntowych i lasowych, monopolów propinacyjnych, sądownictwa patrymonialnego, reformy sądowe, n. p. organizacya sądownictwa niezależnego od władz politycznych, zaprowdzenie postępowania ustnego i jawnego, reformy ekonomiczne, n. p. wykupno lasów ochronnych w interesie publicznym, wykupno kolei żelaznych, budowa nowych kolei i dróg wodnych, reformy społeczne, n. p. organizacya ubezpieczenia socyalnego, budowa domów dla urzędników i robotników publicznych, reformy wojskowe, n. p. nowa organizacya wojska, zaprowadzenie dwuletniej służby wojskowej, reforma systemu broni palnej, armat, okrętów wojennych, reformy skarbowe, n. p. uchylenie przestarzałych podatków i przywilejów skarbowych, uwolnienie skarbu od starych uciążliwych długów, zamiana systemu najmu budynków prywatnych na własne budynki publiczne, wszelkie takie reformy byłyby nieraz wręcz niemożliwe, często zaś nie mogłyby być przeprowadzone samodzielnie i racyonalnie, gdyby państwo nie mogło czerpać z kredytu pu-

blicznego i zawsze było ograniczone tylko na swoje normalne dochody.

Przychody z kredytu publicznego zatem są ściśle związane z szerokiem posłannictwem i działalnością nowożytnego państwa i ciał samorządnych. W takiem znaczeniu można te przychody uważać za organiczną część nowożytnego typu skarbowości publicznej. Nawet najbogatsze państwa, n. p. Francya, Anglia, Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, korzystają dzisiaj często i w szerokiej mierze z kredytu publicznego. To samo dotyczy krajów i gmin, które pragną sprostać rozlicznym zadaniom publicznym, jakie nowożytne społeczeństwo na nie włożyło. Natomiast państwa i gminy w krajach niezamożnych zmuszone są nieraz uciekać się do kredytu publicznego nawet dla zaspokojenia minimalnych potrzeb koniecznych, jeżeli normalne źródła dochodów nie dopiszą.

Pomijając historyę i znaczenie długów skarbowych dawniejszych, o czem w dziale następnym, dość wskazać na najnowsze budżety państw, aby się przekonać o rozpowszechnieniu kredytu publicznego w systemie przychodów państwowych. W r. 1910 zakończyły Francya, Niemcy, Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, Rosya, Austrya, Prusy, nie mówiąc już o mniejszych państwach, o krajach i gminach, budżety swe niedoborem i przewidziały pokrycie z kredytu publicznego.

Kredyt publiczny jest nie tylko źródłem dochodów państwowych, ale zarazem wytwarza osobny dział administracyi skarbowej, gdyż pozostawia w skarbowości państwowej i autonomicznej trwałe ślady w formie długów skarbowych. Długi skarbowe jako takie są ciężarem dla skarbowości, bez względu na to, czy w swoim czasie użyte były na cele inwestycyjne lub reform publicznych, czem trwałą przynosiły korzyść państwu i społeczeństwu, czy też użyte były na pokrycie bieżących niedoborów i w gospodarstwie społecznem nie pozostawiły trwałych śladów. Długi skarbowe są w dalszem następstwie przyczyną wydatków skarbowych na ich oprocentowanie i umorzenie, które w przeważnej liczbie państw nowożytnych przewyższają wysokość wydatków na poszczególne żądania wewnętrznej administracyi [1]. Z tego powodu zasady administracyi, formy i spo-

[1] Por. wyżej str. 180 uw. 1, str. 181 uw. 1 i str. 201. Z literatury ob. wyżej, str. 169; nadto N e b e n i u s, „Der öffentliche Kredit", Karlsruhe 1820;

soby umarzania długów skarbowych mają dla skarbowości no wożytnej doniosłe znaczenie i wymagają bliższego rozpatrzenia.

Cohn, „System der Finanzwissenschaft", 1889, str. 670; Wagner w Handbuch Schönberga III.; Baxter, „National debts", London, 1871; Capps, „The national debt financially considered", London, 1879; Vührer, Histoire de la dette publique en France" w dwóch tomach 1886 i odnośne rozprawy w encyklopedyach ekonomicznych.

DZIAŁ CZWARTY.

DŁUGI SKARBOWE.

I. POJĘCIE I CEL DŁUGÓW SKARBOWYCH.

Przez d ł u g i s k a r b o w e rozumiemy zobowiązania pieniężne państwa i ciał samorządnych, zaciągnięte na zaspokojenie potrzeb skarbowych.

Długi skarbowe różnią się od t. zw. d ł u g ó w a d m i n i c y j n y c h swojem przeznaczeniem skarbowem. Długami administracyjnymi nazywamy zobowiązania, które są wypływem gospodarowania państwa i pełnienia funkcyj administracyjnych, niezależnie od ogólnego zarządu skarbowego [1]. Z natury gospodarstwa i zadań administracyjnych wynika, że częstokroć powstaje stosunek kredytowy pomiędzy państwem a osobami prywatnemi, jakkolwiek stosunek taki nie jest wcale istotnym celem owych czynności, lecz środkiem lub rękojmią ich dopełnienia. Z tego powodu nie potrzebują władze administracyjne do zaciągnięcia podobnych zobowiązań osobnego upoważnienia, lecz przyjmują je i wykonują na podstawie swego służbowego stanowiska i pełnomocnictwa. Do długów administracyjnych zaliczamy zobowiązania państwa i zakładów państwowych z tytułu otrzymanych w depozyt pieniędzy, kaucyj, z tytułu przekazów pocztowych i telegraficznych, czynszów najmu rzeczy i usług. Zazwyczaj zalicza się do długów administracyjnych także zobowiązania państwa z tytułu stosunków służbowych urzędników i służby, nie-

[1] Ob. W a g n e r, „Oeffentlicher Kredit“ w „Handbuch“ Schönberga, III, str. 572–4.

mniej z tytułu dopłat do ubezpieczeń od wypadków i na starość. We Francyi zaliczają emerytury do skarbowych długów dożywotnich. Wobec niezmiernej doniosłości ubezpieczeń życiowych przy pomocy państwa i tendencyi do rozrostu się zobowiązań państwa z tego tytułu, nie mogą być zobowiązania takie pominięte w nauce o długach skarbowych. Długi administracyjne mogą niekiedy przemienić się w skarbowe, jeżeli państwo korzysta z depozytów prywatnych, z wkładek pocztowych kas oszczędności, z odrębnych funduszów pensyjnych, dla swoich celów skarbowych, przez ulokowanie owych sum pieniężnych w swoich własnych obligacyach.

Długi skarbowe zaciąga ogólny zarząd skarbowy na czas dłuższy lub krótszy, celem zaspokojenia znacznej potrzeby skarbowej, dla której nie ma w bieżących przychodach pokrycia, lub tylko potrzeby chwilowej, pokrytej przewidywanymi dochodami. Stosownie do tego dwojakiego celu długów skarbowych, dzielimy je na dwa główne rodzaje, mianowicie na długi bieżące i długi stałe.

Przez długi bieżące czyli chwilowe[1] rozumiemy wszelkie długi skarbowe, płatne natychmiast lub w oznaczonym krótkim terminie z bieżących dochodów. Nazywają się one bieżącymi, ponieważ są ściśle związane z bieżącem gospodarowaniem skarbowem, są wyrazem ciągłej fluktuacyi w przychodach i wydatkach skarbowych i każdoczesnego stanu bilansu skarbowego. Cechy ich, jako długów bieżących, nie zmienia okoliczność, że one faktycznie ciągle istnieją, albowiem w miejsce jednych długów, już umorzonych, wchodzą w miarę potrzeby nowe długi podobne, lub dawne prolongowane. Natomiast pomimo zachowania swej nazwy stają się one długami stałymi, gdy przestają być płatnymi natychmiast, lub w oznaczonym krótkim terminie, gdy n. p. noty państwowe zostaną uposażone w walutę przymusową, albo bieżące długi bankowe zmienią się w długi stałe.

---

[1] „Schwebende Schulde", „dettes flottandes", „temporare or floating debts." Por. o nich Leon Say, w Dict. des fin. I., str. 1414 sq.; Leroy-Beaulieu, II., str. 395—410; Stein, II., 3. str. 80 sq.; Wagner, w „Handbuch" Schönberga, str. 574 sq.; Lehr, „Staatschulden" w „Handwört. der Staatsw" pierwsz. wyd. V., str. 825—6. Bastable, str. 644—6: Biliński, str. 425-30.

Przez długi stałe, zwane też fundowanymi[1] konsolidowanymi[2], albo wprost publicznymi[3], rozumiemy długi skarbowe, nie mające pokrycia w bieżących dochodach i zaciągnięte na dłuższy, niekiedy nieograniczony okres czasu. Długi stałe zaciąga państwo na rozmaite cele, bądź przewidziane w budżecie lub wcale nieprzewidziane. Mogą to być cele inwestycyjne, mianowicie zakupno kolei żelaznych dla państwa, budowa zakładów komunikacyjnych, reformy monetarne, wogóle kapitalizacya w znaczeniu ekonomicznem lub tylko ściśle państwowem, n. p. przeprowadzenie naraz wielkich reform w sądownictwie, administracyi i w samej skarbowości. Powtóre mogą zaskoczyć państwo jednorazowe znaczne wydatki, na które brak pokrycia w budżecie, n. p. wojny, klęski elementarne, albo mogą się pojawić większe niedobory bieżące, których nie można inaczej uchylić, tylko przez zaciągnięcie długu stałego. Nakoniec długi bieżące mogą być przeistoczone w długi stałe, gdy się okaże trwała niemożność spłacenia ich z bieżących dochodów[4].

II. UZASADNIENIE DŁUGÓW SKARBOWYCH.

W dawniejszej literaturze skarbowej toczono zacięty spór na temat korzyści lub szkodliwości długów skarbowych[5]. Jedni byli stanowczymi ich przeciwnikami, inni znowu gorliwymi zwolennikami. Nowsi politycy i ekonomiści, szczególnie od czasu pojawienia się dzieła Nebeniusa, omawiającego w sposób naukowy i wszechstronny kwestyę kredytu publicznego[6], zaj-

---

[1] Zwane tak z powodu, że dawniej zabezpieczano je na majątku skarbowym lub pewnych przychodach publicznych („fundet debt"), co dotychczas praktykują państwa o kredycie zachwianym

[2] Nazwane tak za przykładem Anglii od czasu pierwszego (w r. 1751) zjednoczenia czyli skonsolidowania rozmaitych długów w jeden dług, zwany „consolidatet fung, stocks", lub krótko „consols."

[3] Ob. Neumarck, „dette publique", w Dict des fin Say'a. I, str. 1419 sq.

[4] O długach skarbowych w ogólności ob. Leroy-Beaulieu, II, str. 194 sq., Cohn, str. 670 sq. i innych autorów wyżej powołanych. Wykaz literatury podaje Heckel, „Das Budget" str. 314—19.

[5] Por. wyżej. str 121 i 129; Biliński, str 475 sq.; Cohn, str. 716-46

[6] Ob wyzej, str 136

mują w ogólności stanowisko pośredniczące, przechylające się mniej stanowczo na stronę ich zwolenników lub przeciwników.

Spór naukowy w kwestyi kredytu publicznego jest łatwo zrozumiałym w epoce przełomu gospodarstwa panującego w gospodarstwo publiczne, a gospodarstwa społecznego naturalnego w gospodarstwo pieniężne i kredytowe. Dopóki podstawą utrzymania państwa i panującego były przychody zarobkowe z jego majątku, a potrzeby skarbowe były nieznaczne, dopóty długi skarbowe były rodzajem kredytu spożywczego, objawem marnotrawstwa, groźnym dla przyszłości majątku skarbowego i narażającym ogół na zasiłki dla panującego w formie „dobrowolnych" podatków, uchwalanych w razie potrzeby przez stany krajowe. Nic dziwnego więc, że w owej epoce, niemniej w czasie przełomu ku nowszym stosunkom skarbowym i ekonomicznym, uważano długi skarbowe za objaw marnotrawstwa i demoralizacyi, praktykowanych w owych czasach na dworach europejskich, zwłaszcza we Francyi. Obrońcami długów skarbowych byli wówczas tylko pisarze, zawiśli od rządu lub schlebiający panującym, którzy silili się na rozmaite argumenty, między innymi na znany sofizmat, że wszelkie wydatki skarbowe przyczyniają się do dobrobytu ogółu, albowiem popierają produkcyę i obieg towarów [1]. Od czasu jaskrawych nadużyć kredytu publicznego, popełnionych we Frakcyi przez Lawa i klęsk ekonomicznych, wywołanych kilkakrotnem bankructwem państwa, zwiększyły się jeszcze bardziej szeregi bezwzględnych przeciwników długów skarbowych w całej literaturze europejskiej.

W państwach nowowożytnych i przy dzisiejszym ustroju skarbowości tudzież gospodarstwa społecznego, przeistoczyły się zupełnie podstawy, znaczenie i cele długów skarbowych. Państwo dzisiejsze utrzymuje się głównie z podatków, które ogół ponosić musi niezależnie od faktu istnienia lub nieistnienia długów skarbowych. Gospodarstwo społeczne przeobraziło się w pieniężne i kredytowe, tak iż kredyt stanowi jego organiczną część składową. Przychody państwa nie są przychodami panującego, nie służą jego osobistym potrzebom, lecz potrzebom całego społeczeństwa: toż i przychody z pożyczek państwowych służą ogól-

[1] Por. wyżej, str. 189.

nym celom, które mogą być tak doniosłe i nagłe, że uzasadniają w interesie ogólnym zaciągnięcie długu.

Z takiego stanowiska nie trudno w zasadzie rozstrzygnąć kwestyę uzasadnienia długów skarbowych. Oto najpierw niektóre długi skarbowe są ze względu na swe cele lub inne okoliczności zupełnie uzasadnione, niekiedy wprost konieczne. Takimi długami są najpierw długi bieżące, zaciągnięte w interesie prawidłowej administracyi publicznej. Jeżeli bowiem pewne wydatki są z góry konieczne lub pożądane, zanim wpłynęły do skarbu przychody w dostatecznej ilości i jeżeli nagromadzone zapasy kasowe nie starczą na ich pokrycie, toć sama zasada gospodarności wymaga tymczasowego korzystania z kredytu, aby z powodu zwłoki nie ucierpiały wyższe interesy i potrzeby publiczne. Długami takimi są następnie długi stałe, zaciągnięte na cele istotnie inwestycyjne, które mogą w przyszłości zwrócić z lichwą wyłożony na nie kapitał dłużny wraz z odsetkami, n. p. na koleje żelazne, kanały, na państwowy bank biletowy, na zakupno lasów, kopalń węgla i t. p. Dalej zaliczyć tu należy długi na nadzwyczajne potrzeby państwowe i społeczne, n. p. na przeprowadzenie wielkich reform administracyi wewnętrznej, na urządzenie ubezpieczenia społecznego, a nawet na zapobieżenie wojnie lub na jej prowadzenie, jeżeli w danych okolicznościach nie można wybrać podatków na owe potrzeby, albo jeżeli nałożenie naraz podatku byłoby dotkliwszym ciężarem dla społeczeństwa, niż zaciągnięcie długu i rozłożenie spłaty na dłuższy okres czasu za pomocą podniesienia podatków.

Niektóre długi skarbowe są znowu bezwzględnie szkodliwe. Należą tu długi na pokrycie stałych niedoborów bieżących. Jeśli w bilansie skarbowym okaże się stałe zwichnięcie równowagi, to stan taki, groźny dla całego gospodarstwa skarbowego i kredytu państwa, jest dowodem zbyt wielkich wydatków w stosunku do siły podatkowej ludności, albo zbyt małych przychodów i podatków w stosunku do potrzeb skarbowych. W obu wypadkach powinno państwo postarać się o przywrócenie równowagi przez obniżenie wydatków lub podniesienie przychodów bieżących, zamiast żyć nad „stan“, kosztem kredytu państwa i przyszłych pokoleń.

Nakoniec są długi skarbowe, których nie można z góry

ani pochwalić, ani potępić, nie zbadawszy wpierw dokładnie wszystkich stosunków skarbowych danego państwa i okoliczności, wśród jakich je zaciągnięto. Niekiedy bowiem nawet długi stałe na pokrycie niedoborów bieżących są uzasadnione, jeśli owe niedobory są zjawiskiem przemijającem, wypływem wyjątkowych zdarzeń i stosunków i jeżeli uzasadnioną jest nadzieja, że niebawem powrócą stosunki normalne, a z nimi także równowaga w bilansie skarbowym.

Długi skarbowe zatem są niekiedy bezwarunkowo uzasadnione i pożyteczn, niekiedy bezwzględnie szkodliwe, niekiedy nakoniec przedstawiają się tylko jako „malum necessarium". Niestety do najnowszych czasów zaciągano długi skarbowe zbyt często bądź na pokrycie niedoborów bieżących. bądź na wojny i przygotowania wojenne, a ztąd długi, przekazane nam w spuściźnie, należą w znacznej części do drugiej i trzeciej kategoryi. W najnowszych czasach mnożą się we wszystkich państwach długi inwestycyjne. będące zjawiskiem pomyślnem, jako dowód energicznej inicyatywy państwa na polu gospodarczem. Szczególnie budowa i zakupno kolei żelaznych [1] przyczyniły się w państwach europejskich do znacznego wzrostu takich długów skarbowych, stanowiących tylko formalnie nowy ciężar dla państwa.

Szczególne znaczenie mają dzisiaj długi inwestycyjne dla ciał samorządnych, zwłaszcza dla miast. Nowoczesna polityka inwestycyjna miast, mająca na celu zaopatrzenie ludności w zdrową wodę, w postępowe komunikacye, kanalizacyę, oświetlenie, niemniej polityka społeczna na szerszą skalę, n. p. budowa domów dla robotników i służby, nie byłaby możliwą bez kredytu publicznego. Jakoż we wszystkich państwach cywilizowanych równolegle z rozwojem działalności ciał samorządnych wzrastają szybko także długi autonomiczne. W Angli i Walii wynosiły długi ciał samorządnych w r. 1874 tylko 12% długów państwowych, w r. 1902/3 zaś już 46% długów państwowych (ogółem 371 milionów f. st., a razem ze Szkocyą i Irlandyą 436 mil. f. st.). Najwięcej długów zaciągnięto na wodociągi, drogi i ulice, kanalizacyę, szkoły, gazownie, elektrownie, tramwaje, parki i ogrody, szpitale,

[1] Ob. wyżej, str. 266. Por. też Sattler. „Die Schulden des preussischen Staates von 1870—1891", „Finanz-Archiv" 1892 I., str. 87 sq.

domy dla robotników i dla administracji miejskiej. We Francji długi gmin wynoszą przeszło 4 miliardy franków, w tem Paryża przeszło połowę. W r. 1909 uchwaliła rada miejska Paryża zaciągnąć nową pożyczkę w kwocie 900 milionów franków na cele inwestycyjne. Analogiczne stosunki istnieją w innych wielkich miastach, niemniej w stolicach krajów w całym świecie cywilizowanym [1].

Obrazem rzeczywistego stanu i ciężaru długów skarbowych są znane nam wydatki coroczne państwa i samorządu na ich oprocentowanie i stopniowe umorzenie [2]. Statystyka kapitałów, dłużnych przez poszczególne państwa, nie jest dokładnym wyrazem ich ciężaru, ponieważ stopa procentowa długów jest w rozmaitych państwach rozmaitą, niektóre długi, mianowicie renty, nie wyrażają wcale nominalnej sumy kapitału, a przy zestawieniu długów nie trzymają się państwa zasad jednolitych [3]. Przypominamy tylko, że same państwowe długi w Europie [4] wynoszą obecnie przeszło 130 miliardów marek, z czego piąta część przypada na długi Francyi, następnie zaś kolejno niższe sumy na Rosyę, Niemcy, W. Brytanię, Austro-Węgry i Włochy.

III. RODZAJE DŁUGÓW SKARBOWYCH.

Długi skarbowe dzielimy na:

1) Długi b i e ż ą c e i s t a ł e. Podział ten, już nam znany, rozpada się na rozmaite rodzaje wedle rozmaitych sposobów powstania i form długów skarbowych. Pośrednie miejsce między

---

[1] Bliższe szczegóły i daty ob. K a u f m a n n, (Kommunalfinanzen II., str. 464—6 (co do Anglii), str. 477 (co do Francyi), str. 485 (co do Prus); „Die finanzpolitische Bedeutung der Gemeideunternehmungen, Verhandlungen des Vereins für Sozialpolitik („Schriften" 1910 str. 171 i n.); E. L e t o u m e u r, „Le budget de la ville de Paris pour 1909" w Journal des économistes 1909, t. 23, str. 192 i n.; L. d e G o y, „Coup d'oeil sur nos finances départementales et comm.", tamże 1910, str. 212 i n.

[2] Por. wyżej. str. 202—3.

[3] We Francyi zalicza się do długów dożywotnich („dettes viageres") także pensye emerytów.

[4] Ob. wyżej. str. 180; nadto o długach austryackich ob. K ö r n e r A l o i s, „Grundriss des oester. Staatschuldenwesens" Wien 1899 i M e n s „Staatschuld" w Oester. Staatsw. II., str. 1080—1120.

długami bieżącymi i stałymi zajmują długi w formie pieniądza papierowego zaciągnięte, tudzież renty czasowe, dożywotnie i emerytury, jakie państwo z rozmaitych tytułów obowiązuje się wypłacać. Renty takie mają zarazem cechę długów administracyjnych. O tych formach w następnym rozdziale.

2) Długi (pożyczki) dobrowolne i przymusowe. Z pojęcia pożyczki wypływa, że może ona być tylko dobrowolną, albowiem pożyczka wymuszona na wierzycielu nie jest wyrazem jego woli, nie opiera się na umowie, lecz na jednostronnej woli władzy państwowej. Historya długów skarbowych daje atoli przykłady „pożyczek" z góry narzuconych przez państwo ogółowi, lub tylko pewnym klasom społecznym, wierzycielom lub urzędnikom państwowym. Mianowicie uważają niektórzy już rzymskie podatki nadzwyczajne za rodzaj przymusowej pożyczki na wojnę [1], W czasach kłopotów finansowych zaciągały w XIX stuleciu państwa europejskie często pożyczki przymusowe, tak chwilowe, przez zatrzymanie płacy urzędnikom i procentów wierzycielom [2], lub za pomocą antycypacyi podatków jeszcze nie zapadłych, jak stałe, przez przymusowe lokowanie funduszów publicznych i prywatnych, w zarządzie publicznym się znajdujących, w obligacyach państwowych, przez narzucenie nowej stałej pożyczki swym wierzycielom za pomocą t. zw. arrozacyi pod groźbą wstrzymania wypłaty procentów i t. p. Jedną z najniebezpieczniejszych form pożyczek przymusowych są pieniądze papierowe. Pożyczki przymusowe mają zawsze cechę jednorazowego i uciążliwego podatku, często bardzo nierównego i niesprawiedliwego, tylko więc w razie istotnej konieczności państwowej mogą być usprawiedliwione.

3) Długi (pożyczki) wewnętrzne czyli krajowe i zewnętrzne czyli zagraniczne. Długi wewnętrzne, zaciągane w kraju, zasługują w normalnych czasach na pierwszeństwo przed długami zewnętrznymi, nie tylko ze stanowiska skarbowego, ale też politycznego i ekonomicznego. Państwo, zadłużone za granicą, popada często w skarbową, ekonomiczą, a nawet

---

[1] Ob. wyżej, str. 35.

[2] Obu tych sposobów użyła jeszcze w r. 1893 Grecya w czasie częściowego bankructwa skarbowego i Włochy w r. 1894.

polityczną zależność od zagranicznych wierzycieli, którym spłacać musi corocznie jakby haracz pieniężny. Wszelako w krajach niezamożnych zaciągnięcie pożyczki wewnętrznej, zwłaszcza znaczniejszej, jest niekiedy niemożliwem, często dla wysokiej stopy procentowej niekorzystnem, a nawet mogłoby przynieść szkodę gospodarstwu społecznemu, jeśliby odwiodło zbędne kapitały pieniężne od produkcyi społecznej i osłabiło ducha przedsiębiorczego, budzącego się wśród narodu. W części nie zależy nawet od woli państwa, czy pożyczka pozostanie krajową lub zagraniczną, albowiem kapitały pieniężne są bardzo ruchliwe i wędrują przy pomocy giełd i banków z kraju do kraju, stosownie do rozmaitego popytu, zmian w kursie papierów i ich oprocentowaniu, waluty, na jaką opiewają, nawet politycznych stosunków międzynarodowych [1].

Pożyczki zagraniczne opiewają zazwyczaj na walutę kruszcową, dzisiaj złotą, chociaż w kraju może istnieć waluta inna, papierowa lub srebrna. Ztąd też w Austryi wydawano dawniej t. zw. metaliki [2], później rentę złotą, ulokowaną zagranicą, podczas gdy długi płatne w walucie krajowej ulokowano w kraju. Pożyczki zagraniczne narażają z powodu różnicy waluty skarb państwa na wiele niedogodności i strat w czasie disażia waluty krajowej. Są one także z tej przyczyny mniej dogodne dla skarbu, że wierzyciele zagraniczni domagają się zwykle z góry uwolnienia obligacyj i kuponów od wszelkich podatków, a późniejsze usiłowanie państwa nałożenia na nich podatku, zwykli piętnować jako zamach na swą własność i jako rodzaj bankructwa skarbowego, czem szkodzą dobrej sławie i kredytowi państwa.

Z pośród państw dzisiejszych mają kraje zamożne, mianowicie Anglia, Francya, Belgia, Holandya, Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, Niemcy i Szwajcarya, długi skarbowe ulokowane niemal wyłącznie u własnego społeczeństwa. Zadłużonymi za granicą są Rosya, Włochy, Węgry, Hiszpania, Portugalia, kraje bałkańskie, południowo-amerykańskie, azyatyckie i afrykańskie.

---

[1] Tak wywędrowały papiery rosyjskie z Niemiec do Francyi, zaś papiery włoskie z Francyi do Niemiec, w ślad za zmianą stosunków politycznych i sympatyi narodów!

[2] „Metalliques."

4) Długi oprocentowane i bezprocentowe. W czasach dzisiejszej łatwej fruktyfikacyi kapitałów pieniężnych może państwo tylko wyjątkowo lub w zamian za inne świadczenia i przywileje uzyskać pożyczkę bezprocentową. Jednym z godziwych sposobów zaciągnięcia u społeczeństwa chwilowej pożyczki bezprocentowej jest emisya not państwowych, czyli nieoprocentowanych przekazów, płatnych za okazaniem w kasach państwowych, w ilości umiarkowanej, w charakterze długu bieżącego. Państwa korzystają też też z pożyczki bezprocentowej w prywatnych bankach biletowych w zamian za nadanie przywilejów emisyi banknotów [1]. Także pożyczki państwowe loteryjne nie są zwykle oprocentowane, ale wkładają na państwo obowiązek wypłaty wygranych zamiast procentu i nie są formą długów, godną zalecenia [2]. Nakoniec emisya pieniędzy papierowych lub uposażenie not państwowych w walutę przymusową stwarza również dług stały nieoprocentowany, niestety szkodliwszy dla państwa i społeczeństwa, niż długi oprocentowane nawet wygórowaną, lichwiarską stopą [3].

Przy papierach oprocentowanych ważnym jest dla państwa wybór stopy procentowej. Wysokość stopy procentowej zależeć musi z jednej strony od ogólnego stanu targów pieniężnych i średniego procentu w każdym kraju z osobna, z drugiej strony zaś od stosunków skarbowych i kredytu danego państwa. W każdem państwie można wskazać w danym czasie średnią stopę jego kredytu, a najlepszą ku temu podstawą jest kurs obligacyj państwowych. Jeśli obligacye państwowe w normalnych stosunkach targowych [4] mają kurs „pari“ lub prawie „pari“, wówczas można uważać ich stopę procentową za średnią stopę kredytu państwa. Długi bieżące, spłacalne w terminie krótkim, mogą być niżej oprocentowane, niż długi stałe. Przy emisyi długów stałych w formie oprocentowanych obligacyj ma państwo

[1] Por. wyżej, str. 286.

[2] Por. wyżej, str. 282.

[3] Ob. moją rozprawę „Waluta w Austryi“, str. 22 sq.

[4] Do stosunków anormalnych doprowadza już sama obawa lub nadzieja wypowiedzenia i spłaty długów, albowiem wywołuje tendencyę obniżenia wyższego kursu do poziomu „pari“, a podniesienia niższego kursu do tej samej wyżyny.

do wyboru pomiędzy niższą stopą i niższym kursem, a wyższą stopą i wyższym kursem papierów. Papiery nisko oprocentowane są mniejszym ciężarem dla budżetu, ale nie przynoszą państwu w gotówce całego kapitału nominalnego, a muszą być później w całej sumie nominalnej spłacone. Papiery takie utrudniają też korzystną przemianę długów na niżej oprocentowane za pomocą t. zw. konwersyi, ponieważ przy konwersyi muszą być długi w całej sumie nominalnej spłacone. Natomiast papiery wyżej oprocentowane mają kurs korzystniejszy, zapewniają państwu przy emisyi kapitał w całej swej nominalnej sumie lub prawie całej, jednakowoż są większym ciężarem dla budżetu z powodu wysokiej stopy procentowej. W każdym razie nie powinno państwo (kraj i gmina) zrzekać się z góry możności obniżenia stopy procentowej w przyszłości, wśród pomyślniejszych stosunków kredytowych za pomocą godziwej dobrowolnej redukcyi procentów, albo konwersyi. Żyjemy bowiem w czasach olbrzymiego nagromadzenia kapitałów pieniężnych, którymi kraje Zachodniej Europy i Ameryki Północnej są przesycone; wzrost kapitałów utrzymywać będzie tendencyę ku obniżce stopy procentowej, jeżeli tylko państwa cywilizowane będą ochronione przed wojną i zgubnemi przesileniami wewnętrznemi. Nie podobna też z góry przewidzieć, na jakim poziomie zatrzyma się kiedyś zniżka procentu [1].

5) Długi fundowane czyli gwarantowane i niefundowane. Długami fundowanymi nazywamy długi, zabezpieczone na nieruchomościach, kolejach żelaznych, lub w ogóle na majątku skarbowym, albo na pewnych oznaczonych przychodach skarbowych, n. p. na monopolach i innych podatkach. W średnich wiekach fundowano długi na majątku panującego, ponieważ kredyt państwa nie opierał się na sile ekonomicznej i podatkowej całego społeczeństwa, lecz na kredycie osobistym i rzeczowym panujących. Ztąd też nazywano pierwotnie wszelkie długi stałe fundowanymi [2]. Dzisiaj całe gospodarstwo i kredyt

---

[1] Zupełnie nieracyonalne, a nawet wprost dziwaczne są wywody Steina (II., 3. str. 338–42), jakoby stopa procentowa nie mogła stale wyjść ponad 5% lub zejść niżej 3%. Sama natura rzeczy, historya procentu i praktyka czasów dzisiejszych są najlepszym przeciw temu argumentem.

[2] Niekiedy oddawano w zastaw całe obszary państwa. Austryackie przekazy salinarne zabezpieczone są dotychczas na przychodach z pań-

państwa opierają się przedewszystkiem na sile podatkowej ludności i na ogólnych rękojmiach prawno-politycznych, ztąd też w normalnych stosunkach skarbowych osobna fundacya dla długów jest zbędną, a nawet ubliżającą dla kredytu państwa. Wszelako niekiedy we własnym interesie skarbowym zapewniają państwa wierzycielom swym specyalną fundacyę, dla wyjednania korzystniejszego kursu emisyjnego; szczególnie praktykują to przy emisyi obligacyj kolejowych na zakupno lub budowę kolei żelaznych, przez zabezpieczenie ich na całym majątku danej kolei zelaznej. Z konieczności tylko państwa z osłabionym kredytem uciekać się muszą dzisiaj do specyalnej gwarancyi dla swych pożyczek. Tak n. p. długi Turcyi, po dokonaniu ich redukcyi, fundowano od r. 1881 na całym szeregu przychodów państwa, mianowicie na monopolu tytoniowym, na podatku od wódki i innych podatkach a nawet zarząd tych długów i przychodów oddano radzie administracyjnej, złożonej z delegatów wierzycieli państwa. Podobnie inne kraje bałkańskie fundują swe długi na majątku skarbowym, monopolach i podatkach w ogóle, a także gminy starają się w tej drodze wydobyć się z przesilenia finansowego. Państwo poręcza niekiedy długi, zaciągane przez ciała samorządne, kraje zaś długi gmin i powiatów. Ze względów politycznych mogą państwa poręczyć nawet długi państw innych: mianowicie w nowszych czasach gwarantowało siedm państw europejskich [1] 3% pożyczkę Egiptu z r. 1885.

6) Nakoniec rozróżniamy długi z w r o t n e i w i e c z y s t e czyli r e n t y państwowe. Długi zwrotne opiewają na pewien kapitał i spłacalne są bądź w krótkim czasie, jak n. p. długi bieżące, bądź w dłuższym, wedle ułożonego z góry planu umorzenia. Długi wieczyste nie są spłacalne w pewnym terminie i zazwyczaj opiewają na rentę roczną, niezależnie od domniemanej sumy kapitału dłużnego. Wszelako także renty wieczyste mogą i powinny w odpowiedniej chwili być umarzane, przez wykupno na targu poszczególnych sztuk lub naraz, n. p. za pomocą konwersyi.

---

stwowych salin w Gmunden, Aussee i Hallein, zkąd też pochodzi ich nazwa. W Prusiech służą domeny państwowe jako hipoteka łączna dla wszystkich długów skarbowych

[1] W. Brytania, Francya, Austrya, Węgry, Rosya, Włochy i Turcya.

IV. FORMY DŁUGÓW SKARBOWYCH.

Sposoby powstania i formy długów skarbowych są rozmaite przy rozmaitych rodzajach długów, wyżej omówionych. Szczególnie wybitną jest ta różnica, przy długach bieżących a stałych. Odrębną formą długów państwowych są pieniądze papierowe tudzież renty czasowe, dożywotnie i emerytury.

1. DŁUGI BIEŻĄCE.

Z rozwojem gospodarstwa kredytowego powstają coraz nowe sposoby i formy zaciągania długów bieżących. Najzwyklejszemi są: emisja bonów (asygnat) skarbowych, not państwowych bez waluty przymusowej, weksli krajowych i dewiz, kredyt bankowy na rachunek bieżący. We Francyi są w częstem użyciu antycypacye podatków. Wyjątkowemi formami są pożyczki przymusowe, chwilowo zaciągane u urzędników i wierzycieli państwowych przy sposobności należnych im wypłat.

a) BONY SKARBOWE.

Bonami, także asygnatami skarbowemi, nazywamy przekazy na kasy państwowe, płatne w krótkim terminie. Przekazy są oprocentowane, wyjątkowo tylko bezprocentowe. Przekazy bezprocentowe, płatne w terminie późniejszym, są analogiczne z wekslami i mogą być wcześniej eskontowane w bankach. Termin przekazów skarbowych jest krótkim, kilkumiesięcznym, niekiedy rocznym. Niekiedy przekazy skarbowe mają termin kilkoletni, przez co jednak zaciera się ich cecha długów bieżących i mogą się stać początkiem długów stałych. Jakoż zdarza się często, że państwo tylko dlatego korzysta z tej formy długu bieżącego, ponieważ na razie, wobec niepomyślnej dla emisyi papierów innych konjunktury targowej, łatwiej, taniej i prędzej w tej formie otrzyma pożyczkę. Albowiem szczególnie przekazy krótkoterminowe są chętnie poszukiwane przez kapitalistów, szukających chwilowej lokacyi dla swoich kapitałów.

Bony skarbowe od dawna są w praktyce skarbowej państw europejskich, zwłaszcza Anglii i Francyi. W Anglii bony wydawane na ogólne potrzeby skarbowe nazywają się e x c h e q u e r b u l l s i mają zwykle termin roczny. Bony wydawane na spe-

cyalne cele skarbowe, treasury bills, mają formę weksli, płatnych w kasach państwowych i banku Anglii. Bony skarbowe w formie obligów, exchequer bonas, mają terminy płatności kilkoletnie[1]. Stopa procentowa bonów angielskcih jest różną, dosięga zwykle $3^0/_0$.

We Francyi zakorzeniły się bony skarbowe w skarbowości już w XVIII. wieku i są wydawane przez ministra skarbu na mocy upoważnienia przez parlament. Zwykłe bony skarbowe, bons de trésor, są płatne kwartalnie, półrocznie lub rocznie. Po wojnie z Niemcami w r. 1870 wydane bony kilkuletnie, obecnie już ściągnięto. Niekiedy używa się we Francyi formy obligów krótkoterminowych, celem pokrycia przewidywanego niedoboru budżetowego[2].

W Austryi wydano już w r. 1761 oprocentowane bony skarbowe, zamienione później na noty państwowe z walutą przymusową. Obecnie są jeszcze w obiegu przekazy oprocentowane, wydane poraz pierwszy w r. 1853, zabezpieczone hipotecznie na dochodach z salin Gmunden, Aussee i Hallein, a ztąd zwane przekazami salinowymi. Z ogólnej sumy tych przekazów w kwocie 200 milionów koron ściągnięto już i zniszczono większą część. Są one oprocentowane na $3^1/_2$ prc. i 4 prc. z terminem kwartalnym i sześciomiesięcznym[3]. W r. 1909 wydano w obieg 220 milionów koron przekazów skarbowych płatnych po trzech latach. Przekazy te tylko formalnie są długiem bieżącym, faktycznie będą zastąpione w odpowiedniej chwili długiem stałym.

W Niemczech wolno na mocy ustawy z r. 1870 wydawać bony skarbowe kilkumiesięczne i roczne, kanclerz państwa jednak może termin płatności przedłużyć, oraz oznaczyć stopę procentową. W r. 1908 podwyższono dopuszczalną ilość emisji bonów na 475 milionów marek. Obecnie będące w obiegu przekazy

---

[1] Specyalne bony mają odrębne nazwy, n. p navy bills, supply bills, irish bills.

[2] N. p. w r. 1910 utrzymano równowagę budzetową, dozwalając emisyi obligów krótko terminowych w kwocie 185 milionów fr.

[3] Z końcem lipca r. 1910 pozostawało jeszcze w obiegu 87,324 805 koron w przekazach salinowych, przeważnie oprocentowanych na 4 prc. i sześciomiesięcznych (84,706.000 koron). Przekazów kwartalnych na $3^1/_2$ prc było w obiegu 2,610 200 koron, przekazów $3^1/_2$ prc. szcściomiesięcznych tylko 600 koron.

skarbowe niemieckie są płatne częścią w r. 1911, częścią zaś w r. 1912.

W Rosyi utrzymały się w obiegu przekazy skarbowe wydane w r. 1904 w kwocie 300 milionów rubli i będą zastąpione długiem stałym, oprócz tego było w r. 1907 w obiegu bonów oprocentowanych na 3 prc. i 3·6 prc. 250 milionów rubli[1].

Także w Prusiech, Bawaryi, Włoszech, Holandyi są bony skarbowe w użyciu.

b) NOTY PAŃSTWOWE

Noty państwowe są przekazami nieoprocentowanymi, płatnymi okaziciełowi w kasach państwowych. Noty państwowe płatne są każdego czasu w godzinach urzędowych, mogą też być użyte do wypłat na rzecz państwa w kasach podatkowych, pocztowych i innych, zazwyczaj mają też walutę obiegową, czyli przywilej przymusowego obiegu na równi z monetą obiegową. Noty państwowe zachowują swój charakter tak długo, dopóki są płatne w gotówce w kasach państwowych. Jeżeli charakter ten utracą i państwo wstrzyma wypłaty w gotówce, przemieniają się noty państwowe w pieniądz papierowy, a dług bieżący w notach przemienia się w dług przymusowy stały, wywierający zgubny wpływ na gospodarstwo społeczne i skarbowe[2].

W zasadzie przedstawiają się noty państwowe jako racyonalna forma długu bieżącego, jeżeli są wydawane w ilości umiarkowanej dla chwilowego uzupełnienia braku gotówki w kasach państwowych i jeżeli istnieje zupełna rękojmia, tak ustawowa, jak ekonomiczna, że nie uzyskają waluty przymusowej. Sama rękojmia prawna nie jest wystarczająca, ponieważ historya emisji not państwowych od czasów Law a we Francyi poucza[3], że wszędzie przemieniały się z czasem pod naciskiem konieczności skarbowej w pieniądze papierowe i prowadziły do bankructwa państwa. Ze względu na to niebezpieczeństwo nie możemy doradzać państwu wydawania not państwowych ponad pewną minimalną ilość. W Niemczech na mocy ustawy z r. 1874 wolno wydawać noty (Reichskassenscheine) bez pokrycia do wysokości

---

[1] Ob. Raffalovich w Finanz-Archiv 1908, str. 805.

[2] Ob. moją rozprawę „Waluta w Austryi", str. 22—143.

[3] Ob. moją „Ekonomikę społeczną" I. 1905, str. 209—10.

120 milionów marek. W Ameryce północnej obieg not (g r e e n b a k ó w) jest dość znaczny[1]. Także we Włoszech utrzymały się noty państwowe w obiegu.

W Austryi na mocy ustawy z 9 lipca 1894 ściągnięto stopniowo do r. 1907 z obligu wszystkie noty państwowe, mające w ciągu 19 stulecia z krótkiemi przerwami walutę przymusową. Nowych not państwowych nie wydaje się w monarchii austryacko-węgierskiej. Dzięki ściągnięciu not państwowych rozwinął się swobodniej obieg banknotów banku austryacko-węgierskiego, któremu w nowym statucie banku podwyższono kontyngient banknotów wolnych od podatku i niepokrytych kruszczem od 1 stycznia r. 1911 do 600 milionów koron. Także niemiecki Reichsbank otrzymał od 1 stycznia 1911 wyższy kontyngent banknotów w sumie 550 milionów marek, niepokrytych kruszczem i wolnych od podatku. W ten sposób staje się zbędną emisja not państwowych dla potrzeb obrotu, skarb państwa zaś otrzymuje odpowiednie wynagrodzenie w wyższym udziale w zyskach banku.

c) KREDYT BANKOWY.

Państwo może wedle analogii kapitalistów prywatnych korzystać z kredytu bankowego, zwłaszcza banku biletowego. Państwo jest w ciągłych stosunkach zazwyczaj z bankiem biletowym, w którym powinno lokować zbędne zapasy gotówki na rachunek bieżący dla chwilowej fruktyfikacyi. Nawzajem korzystać może państwo z o t w a r t e g o k r e d y t u w banku, jeżeli chwilowo wyczerpią się zapasy, a państwo potrzebuje dla wypłat gotówki. Tak jest w Anglii, Francyi, Niemczech, w części też w Austryi na mocy statutów banków biletowych. Państwo może także korzystać z kredytu w e k s l o w e g o w bankach, może też wystawiać własne d e w i z y dla wypłat zagranicznych, n. p. kuponów od papierów dłużnych, ulokowanych zagranicą i płatnych w zagranicznych bankach. Taki chwilowy kredyt ważnym jest szczególnie dla państw zagranicą zadłużonych, np. dla Rosyi, dla krajów bałkańskich, o ile zobowiązały się kupony od papierów dłużnych wypłacać w pewnych terminach za pośrednictwem banków zagranicznych.

---

[1] Z końcem r. 1909 było w Ameryce Północnej w obiegu 380·5 milionów dolarów greenbaków i innych bezprocentowych papierów

Państwo może być także stałym dłużnikiem banku, takim długiem stałym, płatnym dopiero po wygaśnięciu przywileju bankowego, jest n. p. dług monarchii austryacko węgierskiej w banku austro-węgierskim, pierwotnie w sumie 80 milionów złr., od roku 1899 zaś w kwocie 20 milionów złr. Z kwoty tej przypada 70% na dług Austryi, 30% na dług Węgier[1].

d) DŁUGI BIEŻĄCE PRZYMUSOWE.

Państwo może zaciągnąć przymusową pożyczkę chwilową od osób, dla których ma zobowiązania pieniężne. Państwo może chwilowo wstrzymać wypłatę płacy urzędnikom w całości lub w części, tak samo wypłatę procentów wierzycielom, wydając narazie zamiast gotówki bony skarbowe. Państwo może od podatników zażądać wypłaty podatków w terminie wcześniejszym, a taka antycypacya podatków przymusowa różni się od antycypacyi dobrowolnej, praktykowanej we Francyi. Państwo w czasie wojny nabywa często produkty potrzebne dla armii i jej wyżywienia w drodze dobrowolnej lub przymusowej, płacąc na razie bonami skarbowymi.

We wszystkich wypadkach powyższych państwo zaciąga pożyczkę przymusową, niezgodną z ogólnemi zasadami prawnemi. Jedyną racyą takiej pożyczki jest konieczność państwowa; z ustaniem konieczności powinna wypłata w gotówce nastąpić. Turcya, Grecya, a w czasach wojennych także inne państwa europejskie, chwytały się w potrzebie tej formy pożyczki chwilowej.

2. DŁUGI STAŁE.

Długi stałe może państwo zaciągać bądź na wzór osób prywatnych przez nawiązanie stosunku obowiązkowego z pewnymi kapitalistami i bankami, bądź też przez emisyę papierów giełdowych, opiewających na okaziciela lub na imię w rozmaitych formach: obligów, rent, losów, pryorytetów kolejowych, listów komunalnych (dla gmin). Forma pierwsza, stałych pożyczek prywatnych, była powszechną przed rozwinięciem się gospodarstwa kredytowego, ostała się zaś dotychczas częściowo w państwach bogatych, mających silną warstwę bogatych kapitalistów,

[1] Mylnie uważa Biliński (str 428) dług ten za bieżący.

tudzież jako dość częsta forma długów ciał samorządnych. Natomiast forma druga stałych pożyczek publicznych zdobywa sobie w systemie gospodarstwa kredytowego przewagą, tak w skarbowości państwowej, jak w skarbowości większych ciał samorządnych. W państwach, w których utrzymała się także pierwsza forma pożyczek prywatnych, szczególnie przez zapisanie wierzycieli do księgi długów państwowych, należałoby pozwolić na wzór Anglii (r. 1865) takim wierzycielom uruchomić swoją wierzytelność przez ewentualną zamianę długu na papiery dłużne państwowe. Na uwagę zasługują w szczególności następujące formy długów stałych:

a) KSIĘGA DŁUGÓW PAŃSTWOWYCH.

Księga długów państwowych zawiera spis wierzycieli państw i dłużnych sum wraz z oprocentowaniem. Dla wierzycieli, którzy pragną ulokować swój kapitał w sposób pewny i stały, dla siebie i swej rodziny, przedstawia ta forma pożyczki państwowej dogodny i pewny sposób lokacyi. Dla wierzycieli jednak, którzy pragną rozporządzać swoim kapitałem swobodnie, staje się taka lokacya niewygodną, gdyż cesya wierzytelności na inną osobę wymaga wyszukania odpowiedniego kapitalisty.

W Anglii jest obecnie zarząd długu państwowego powierzony bankowi Anglii i bank ten utrzymuje wielką księgę (great leager), w którą wpisuje się wierzycieli państwa. Wierzyciel państwa otrzymuje w księdze folio dla siebie z zapisaniem w niem należącej mu się od państwa renty, oraz dla siebie poświadczenia (scrip). Należącą się peryodycznie rentą może wierzyciel rozporządzać także za pomocą czeków, wierzytelność zaś swoją może sprzedać za pośrednictwem zaprzysiężonego senzala, który wgląda w księgę główną i potwierdza kupującemu, że wierzytelność jest w księdze wpisaną.

We Francyi istnieje księga główna długów państwowych (grand libre de la France) od r. 1793. W r. 1878 składa się ta księga z dwóch oddziałów, z których jeden zawiera dawne długi wieczyste rentowe, drugi zaś renty umarzalne przez losowanie. Od r. 1883 wolno wpisywać także renty małe, od dwóch franków rocznie, do głównej księgi. Wierzyciele otrzymują jako potwierdzenie, wyciąg wpisu. Certyfikaty rentowe opiewają nie tylko na imię, ale i na okaziciela, a renta może być przeniesioną także

do ksiąg specyalnych w departamentach. W ten sposób uruchomiono długi księgi głównej we Francyi i stworzono rozgałęziony system rent francuskich w całym kraju na wzór kas oszczędności.

W Prusiech wprowadzono w r. 1883, w Saksonii w r. 1886, w Niemczech w r. 1891 księgę długów państwowych. Szczególnie w Prusiech bardzo szybko rozwinęła się ta forma długów skarbowych. Z końcem czerwca r. 1910 było w księdze wpisanych 51.067 kont (stron) na sumę 2.506 milionów marek, t. j. blisko 30% całego długu państwowego. Odsetki od wpisanego długu wypłaca państwo bądź przez pocztę, bądź wprost w gotówce, bądź przenosi na konto żyrowe w banku państwa.

Przykład Prus świadczy, że także w dzisiejszym systemie gospodarstwa kredytowego może się ta forma długów skarbowych stać popularną i wciągnąć szerokie rzesze kapitalistów prywatnych na usługi kredytu publicznego. Należy jednak wyzwolić ją z ciasnych form dawnej tradycyi w Anglii, zastosować do potrzeb żywego obrotu dzisiejszego, słowem uruchomić. Dla państwa jest ta forma długów skarbowych dogodną, a zarazem wytwarza ścisłą łączność między państwem a jego wierzycielami i podtrzymuje kurs papierów państwowych przez zmniejszenie ich podaży. W razie zastosowania do tej formy długów systemu żyrowego i czekowego wedle analogii depozytów bankowych lub pocztowych Kas oszczędności, zniknąłby jej niedogodność dla wielu wierzycieli. W tym duchu pozwolono we Włoszech posiadaczom książeczek pocztowych Kas oszczędności przepisywać procenty należące się z wierzytelności księgi głównej na książeczki oszczędności.

b) OBLIGACYE I RENTY PAŃSTWOWE.

Typową formą publicznych pożyczek państwowych są obligacye i renty, łatwo przenośne na inne osoby przez to, że opiewają zazwyczaj na okaziciela. Papiery te są notowane na giełdzie, mają kurs giełdowy, po którym mogą być łatwo nabywane i pozbywane.

Różnica między obligacyami (w Anglii certyfikatami) a rentami polega na tem, że obligacye umarza się wedle oznaczonego z góry planu losowań w dłuższym okresie czasu, rent zaś nie umarza się wedle planu, ponieważ państwo nie obowiązuje się

wypłacać kapitałów, tylko płacić rentę. Faktycznie także renty powinny być umarzane przez wykupno po kursie giełdowym i stopniowe zniszczenie. Dla państwa jest forma renty o tyle dogodniejsza, że nie wiąże go pod względem spłaty i pozostawia mu swobodę co do umorzania. Dla wierzycieli jest zazwyczaj forma obligacyj bardziej ponętną, ponieważ nabywając papier poniżej pari, czyli wartości nominalnej, liczyć mogą na wylosowanie papierów, a w takim razie na otrzymanie całej sumy nominalnej w gotówce.

W porównaniu z pożyczką wpisaną do księgi długów państwowych jest dla państwa pożyczka w formie pożyczek publicznych mniej korzystną pod tym względem, że państwo nie otrzymuje zazwyczaj całej sumy nominalnej w gótówce, lecz sumę niższą wedle kursu, że często ponosi koszta pośrednictwa banków i że papiery wędrują zagranicę i przyczyniają się do pogorszenia bilansu płatniczego. Z drugiej strony mają pożyczki publiczne tę wyższość przed prywatnemi, że są łatwiejsze, albowiem wciągają bardzo wielu kapitalistów krajowych i obcych takich którzy nie szukają stałej lokacyi i nie zamierzają nawiązywać stałych stosunków kredytowych z państwem. W czasie zniżania się stopy procentowej w kraju lub na targach światowych może być pożyczka publiczna wypowiedzianą i umorzoną za pomocą nowej korzystniejszej pożyczki. Wypowiedzenie jest tylko wtedy niedopuszczalne, jeżeli państwo z góry się zrzekło tego prawa na cały czas, lub na pewien okres czasu pożyczki.

c) DŁUGI LOSOWE.

Pożyczki losowe opiewają nominalnie na sumę, która wedle planu umorzenia musi być do ostatecznego terminu wylosowaną jako najniższa „wygrana“. Zapewniają one państwu tę korzyść, że wszystkie wygrane ponad wartość nominalną losów przedstawiają razem tylko bardzo umiarkowany procent od zaciągniętej w tej formie pożyczki państwowej. Pożyczki losowe zazwyczaj nie przynoszą żadnego procentu (nie mają wcale kuponów), albo procent bardzo nieznaczny. Właściwą pobudką kupowania takich papierów jest nadzieja znacznej wygranej. Dzięki tej pobudce popyt za losami jest zwykle znaczny i kurs emisyjny papierów jest dla państwa korzystny, często z góry wyższy od nominalnej wartości papieru.

Z tych powodów pożyczki losowe są dla skarbu państwa dogodne i korzystną formą długu stałego. Dla społeczeństwa jednak są one loteryą, grą mniej wprawdzie demoralizującą i szkodliwą, jak zwykła loterya liczbowa lub klasowa, skoro każdy los przynosi przynajmniej po dłuższym czasie zwrot swej wartości nominalnej, ale nie licującą z powagą i posłannictwem państwa[1]. Dlatego dzisiaj uważa się powszechnie pożyczki losowe za niewłaściwe dla państwa, a dopuszcza się je wyjątkowo dla celów humanitarnych, n. p. dla budowy szpitali, sanatoryów, kościołów.

3 PIENIĄDZ PAPIEROWY.

Pieniądz papierowy, czyli noty państwowe, uposażone w walutę przymusową, niepłatne w gotówce, jest najszkodliwszą forma długów państwowych. Jest to forma zgubna dla gospodarstwa społecznego, ponieważ wypiera dobre środki obiegowe z obrotu, wywołuje zniżkę i chwiejność cen, płac, czynszów, procentu, zysków, podkopuje kredyt krajów wobec zagranicy; jest zarazem zgubną dla skarbowości publicznej, ponieważ zmniejsza wartość wszystkich jej dochodów, osłabia jej kredyt w kraju i zagranicą, niszczy trwale jej równowagę skarbową, wprowadza zamęt w cały system skarbowy. Dlatego należy uważać tę formę długów skarbowych za niedopuszczalną pomimo formalnej łatwości jej przeprowadzenia[2].

Mimo potępienia pieniędzy papierowych musimy liczyć się z możliwością emisji takich pieniędzy pod wpływem konieczności skarbowej. Niemal każde państwo było bowiem zmuszone w potrzebie wojennej, szczególnie po doznanej klęsce, uciekać się do tego środka, jako ostatniej deski chwilowej pomocy. Nie tylko państwa wciągnięte w wir wojen napoleońskich, także później Stany Ameryki Północnej w czasie wojny domowej, Włochy w r. 1866, Francya w r. 1848 i w r. 1870, Rosya, państwa południowej Ameryki kilkakrotnie były zmuszone, bądź wydawać państwowe noty niepłatne w gotówce, bądź przyznawać walutę przymusową banknotom banku biletowego. Na wypadek takiej konieczności doradzać należy państwom, aby korzystały z pierw-

[1] Por. wyżej, str. 282.

[2] Ob. moją rozprawę „Waluta w Austryi“ str. 139—141.

szej sposobności możliwej przemiany takiego długu w zwyczajny oprocentowany dług stały[1].

W Austryi pieniądz papierowy uważany był za dług „bieżący“ aż do zupełnego umorzenia w r. 1907.

4. RENTY CZASOWE, DOŻYWOTNIE I EMERYTURY.

Wskutek rozwoju działalności państwowej na polu ubezpieczenia społeczeństwa, niemniej coraz większego rozgałęziania się administracyi publicznej, powstają dla skarbowości znaczne wydatki, przybierające cechę stałych ciężarów publicznych. Są to wprawdzie ciężary t. zw. administracyjne, ale zbliżone są do długów skarbowych tem, że spadają na skarb państwa bez żadnego odwzajemnienia i pokrycia z administracyjnych źródeł.

We Francyi wydatki na emerytury urzędników tworzą wprost część długów skarbowych z tego tytułu, że w r. 1853 zniesiono kasy pensyjne i przeniesiono ciężary na skarb państwa[2]. Analogicznie także w innych państwach nie mających osobnych funduszów emerytalnych stanowią one ciężar na równi z innymi długami skarbu. Także wydatki na renty ubezpieczenia robotników, a względnie emerytury robotnicze, dosięgają obecnie w niektórych państwach sum bardzo poważnych: w Anglii 180 milionów marek, w Niemczech przeszło 100 milionów marek, we Francyi przeszło 120 milionów franków[3]. Sumy te, skapitalizowane wedle analogii rent państwowych, przedstawiają bardzo znaczne podwyższenie stałych ciężarów państwowych.

Renty czasowe i dożywotnie były jedną z form długów państwowych, rozwiniętych w XVII. i XVIII. wieku. Szczególnie głośną była kombinacya rent w t. zw. tontynach, zalecanych w połowie wiekk XVII. przez bankiera neapolitańskiego Tontiégo, polegająca na tem, że ubezpieczeni na rentę składali naraz kapitał

---

[1] Ob. Lexis „Papiergeld“ w Handw. der Staatsw. Tamże literatura.

[2] Ob Reuvray „Le fonctionarisme et les pensions de retraite“ w Journal des économ. 1909 t. 21. Wydatek czysty na emerytury we Francyi w r. 1909 wynosi 67 mil. franków, wydatek cały brutto 101.6 mil. fr. W Austryi wydatki etatu pensyjnego w r. 1910 wynoszą 99,024.596 koron, netto zaś 90.022.091 koron; w Galicyi 15.925.314 koron.

[3] Por. wyżej, str. 20—22 i Rudbof „Das französische Altersversicherungsgesetz vom 5 April 1910“ Conrada Jahrb. t. 40, str. 612.

państwu, ale korzystali w całych grupach z całej sumy należnej im renty tak długo, dopóki cała grupa ubezpieczonych nie wymarła. W Anglii rozpowszechniły się w XVIII. wieku długi skarbowe w formie t. zw. „annuitetów“, umarzane w pewnym oznaczonym terminie. Zawierają one faktycznie procent wraz z ratą amortyzacyjną, podobnie jak raty hipotecznych pożyczek.

L. Stein zaleca formę taką długów skarbowych, jako najwłaściwszą, ponieważ zapewnia szybkie ich umorzenie. Należy jednak zauważyć, że taka forma nie zawsze jest korzystną dla skarbu, ponieważ nie pozwala państwu wypowiedzieć renty uprawnionemu w czasie, gdy stopa procentowa się obniży i konwencya na pożyczkę niżej oprocentowaną byłaby możliwą [1].

V. EMISYA I ZARZĄD POŻYCZEK PAŃSTWOWYCH.

1) POŻYCZKI NARODOWE, BANKIERSKIE, PRZYMUSOWE.

Emisya papierów pożyczek państwowych nastąpić może bądź w drodze bezpośredniej, bądź pośredniej.

Bezpośrednio zaciąga państwo pożyczkę przez otwarcie s u b s k r y p c y i na pożyczkę w pewnej oznaczonej wysokości i wedle oznaczonej stopy procentowej oraz kursu emisyjnego w kasach państwowych podatkowych, pocztowych, krajowych, tudzież w kasach tych banków, które bezinteresownie pragną przysłużyć się państwu. Jeżeli w państwie istnieje księga główna długów państwowych, zdecentralizowana na wzór francuski, albo jeżeli do takich celów używa państwo pomocy pocztowej kasy oszczędności, wówczas państwo ma w tych instytucyach gotowe organy powołane do przeprowadzenia subskrypcyi. W takiej subskrypcyi biorą zazwyczaj udział także banki celem nabycia papierów państwowych dla swoich klientów, niemniej dla spekulacyi, jeżeli biorą na zwyżkę kursu papierów. Dla zachęcenia do subskrypcyi ustanawia państwo taki kurs papierów i taką stopę

[1] Stosunek rozmaitych form długów w Anglii w r. 1907 był następujący:

długi fundowane (stałe)	631·9	milionów f. st.
„ annuitetowe	40·8	„ „
„ niefundowane	51·7	„ „

We Francyi wynosiły w r. 1907 annuitety 287·5 mil. franków.

procentową, jakie odpowiadają konjunkturze targowej w danej chwili i zapewniają korzyść w porównaniu z danym kursem i stopą procentową innych analogicznych papierów wartościowych.

W normalnych stosunkach i w zamożnych krajach emisya papierów państwowych w drodze subskrypcyi jest sposobem najwłaściwszym i najkorzystniejszym dla państwa i społeczeństwa, ponieważ pozwala państwu zaciągnąć pożyczkę na warunkach odpowiadających konjunkturze giełdowej bez opłacania prowizyj bankowych, kapitalistom zaś ułatwia nabycie papierów wprost z pierwszej ręki po umiarkowanym kursie. W czasach anormalnych, n. p. niebezpieczeństwa wojny, umożliwia taka subskrypcya zaciągnięcie pożyczki u narodu o wiele korzystniejszej, niż byłaby możliwą w drodze pośredniej bankierskiej, jeżeli państwo zdoła apelem do patryotyzmu obywateli zapalić ich do subskrypcyi, nie tylko widokiem korzyści materyalnych, ale także potrzebą i niebezpieczeństwem ojczyzny. Z tego powodu pożyczki takie otrzymały nazwę pożyczek narodowych. W rzeczywistości także inne krajowe pożyczki są narodowemi, a rożnią się od takiej narodowej pożyczki tem, że naród nie jest bezpośrednio powołany do subskrypcyi w imię dobra ogólnego.

Pośrednio zaciąga państwo pożyczkę t. zw. bankierską zwracając się do banków w kraju i zagranicą o jej sfinansowanie Stosunek państwa do banków, które łączą się w tym celu w t zw. konsorcyum, może być dwojakim· Państwo może oddać bankom swoje papiery w komis i zapewnia im prowizyę za zajęcie się sprzedażą i ulokowanie papierów (n. p 2 proc. od sumy emisyi), albo też oddaje bankom całą lub część pożyczki po pewnym umówionym kursie na ich własny rachunek i ryzyko. W pierwszym wypadku zależy bankom na ulokowaniu pożyczki, ponieważ od powodzenia ich akcyi zależy otrzymanie prowizyi, nie ponoszą jednak odpowiedzialności w razie niepowodzenia emisyi. W drugim wypadku zależy bankom nie tylko na powodzeniu emisyi, ale zarazem na uzyskaniu jak najkorzystniejszego kursu papierów, ponieważ zysk banków jest tem wyższy, im wyższa różnica między kursem zapłaconym państwu, a otrzymanym od nabywców papieru. Także przy pożyczce bankierskiej ogłasza się subskrypcyę na kupno papierów. Subskrypcyi jednak nie ogłasza państwo, lecz banki i one też oznaczają

kurs papierów, po jakim można papiery nabyć. Niekiedy konsorcyum bankowe nabywa od państwa na własny rachunek tylko część pożyczki i zastrzega sobie na resztę pożyczki t. zw. o p c y ę, t. j. prawo nabycia także reszty, jeżeli sprzedaż nabytej części nie napotka wielkich trudności.

Pożyczki bankierskie stoją zasadniczo niżej od pożyczek narodowych, ale są często dla państwa jedyną drogą emisyi papierów, mianowicie wówczas, gdy kraj nie jest zamożnym a w narodzie nie można obudzić zapału dla pożyczki. Niekiedy wymaga interes społeczeństwa, aby państwo nie odwracało kapitałów krajowych od produkcyi i aby raczej zwróciło się do kapitalistów zagranicznych o ułatwienie emisyi. W takich czasach bankierami państw europejskich bywają banki francuskie i angielskie, w mniejszym stopniu banki niemieckie. Także banki owych krajów korzystają z subskrypcyi własnego społeczeństwa dla przeprowadzenia emisyi. Z tego powodu pożyczki zagraniczne są tylko wtenczas ułatwione, jeżeli stosunki polityczne czynią daną pożyczkę w obcym kraju popularną i jeżeli rząd owego państwa ją popiera. Z powodu sojuszu Rosyi z Francyą mogła Rosya emitować we Francyi kilka miliardów rubli swoich pożyczek po umiarkowanej stopie procentowej (4%) i korzystnym kursie. Natomiast Węgry i Turcya nie otrzymały w r. 1910 pożyczki we Francyi i musiały zwrócić się do banków niemieckich i austryackich z powodu niechęci Francyi w obecnej konstelacyi politycznej Europy.

Obok pożyczek narodowych i bankierskich zmuszone są niekiedy państwa w gwałtownej potrzebie uciekać się do środków wyjątkowych dla uzyskania pieniędzy, n. p. do emisyi pieniędzy papierowych lub t. zw. pożyczek przymusowych. Pożyczki przymusowe nie są w swej istocie „pożyczkami", jeno przymusowem w y w ł a s z c z e n i e m lub nadzwyczajnym podatkiem, z przyrzeczeniem zwrotu zabranych pieniędzy. Sprzeciwiają się one wszelkim zasadom prawnym i ekonomicznym, nie mogą więc być usprawiedliwiane żadnymi względami, okrom bezwzględnej konieczności państwa. Jeżeli państwo ucieka się do pożyczki przymusowej, to poszukiwać powinno pieniędzy tam, gdzie one są w istocie i gdzie mogą być płynnymi, a zatem w pierwszym rzędzie u bankierów i kapitalistów. W Austryi w czasie wielkich kłopotów finansowych i politycznych zmuszało państwo

banki, kasy oszczędności, gminy, fundacye do lokowania części funduszów w obligacyach państwowych, nakazywało w takich obligacyach składać depozyta i kaucye w kasach rządowych. Przymus taki jest w czasach anormalnych groźnym dla gospodarstwa społecznego, ponieważ możliwe bankructwo państwa naraża w takim razie na bankructwo także owe banki, kasy i zakłady, które swoje fundusze w papierach państwowych ulokowały. Rząd zwracał się także do swoich własnych wierzycieli z żądaniem t. zw. arrozacyi, t. j. zakupna nowych obligacyi państwowych („pokropienia") pod groźbą wstrzymania wypłaty procentów z pożyczek dawniejszych. Także ten przymus może być dotkliwym dla całego społeczeństwa w miarę demokratyzacyi pożyczek państwowych, przechodzenia ich także w ręce niezamożne, niezdolne do nabycia papierów dalszych.

Zamiast więc mówić[1] o przymusowych „pożyczkach", należałoby raczej w chwilach gwałtownej potrzeby rozważyć, czy i jaki nadzwyczajny podatek majątkowy byłby możliwy bez narażenia interesów całego gospodarstwa społecznego. Inaczej ma się rzecz w stosunkach normalnych pokojowych. Państwo może rozszerzyć w czasach normalnych odbyt na swoje papiery, zapewniając im bezpieczeństwo pupilarne, pozwalając lokować w nich kaucye, depozyta sądowe i inne. W Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej muszą banki biletowe, wydające banknoty, deponować w zarządzie skarbowym oprocentowane obligi państwowe i wolno im emitować banknoty tylko do wysokości 90 proc. wartości kwitowej obligów deponowanych. Dzięki takiemu zarządzeniu ma państwo z góry zapewniony bardzo znaczny popyt na swoje obligi, które też mają korzystny kurs i nizką stopę procentową. W r. 1909 72% wszystkich oprocentowanych obligów państwowych służyły jako gwarancya emisyi banknotów[2]. Swoją drogą taki system emisyi i fundacyi banknotów nie pozwala rozwinąć się tej doniosłej gałęzi bankowej w Ameryce Północnej, pomimo istniejącej tam „wolności" bankowej.

---

[1] Ob. Biliński, str. 429—43, traktujący „pożyczki przymusowe" na pierwszem miejscu.

[2] Z końcem r. 1909 składały się długi stałe Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej:

2) KONSOLIDACYA, KONWERSYA, REDUKCYA PROCENTÓW

Konsolidacya długów nazywamy ujednostajnienie formy długów rozmaitych w jeden dług.

Konwersya nazywamy przemianę długów w dług inny przez spłatę długu dawniejszego i zaciągnięcie długu nowego.

Redukcya procentów nazywamy obniżenie stopy procentowej, należącej się od pożyczki państwowej.

Wszystkie te operacye: konsolidacya, konwersya i redukcya procentów są w związku z sobą i często podejmowane są równocześnie. Konsolidacya długów rozmaitych nie jest w drodze normalnej możliwą bez konwersyi, t. j. bez spłaty długów dawniejszych i zaciągnięcia nowej pożyczki. Konwersya ma zazwyczaj na celu obniżenie stopy procentowej i inne dogodniejsze dla państwa warunki nowej pożyczki. Sama redukcya procentów łączy się o tyle z konwersyą, że wierzycielom powinno państwo pozostawić swobodę zgodzenia się na obniżenie procentu lub wypowiedzenia pożyczki.

Wskutek zmieniającej się konjunktury politycznej i kredytowej, niemniej dzięki wzrostowi kapitałów pieniężnych i tendencyi ku zniżce stopy procentowej, może państwo przeprowadzić w chwili właściwej korzystną konwersyę swoich długów, połączoną z konsolidacyą ich formy i redukcyą procentów. Dzięki konwersyom w wielu państwach europejskich zmniejszył się bardzo znacznie ciężar długów państwowych [1]. Niekiedy jest możliwą prosta redukcya procentów, jeżeli nie ma obawy wypowiedzenia znacznej sumy pożyczek. Taką redukcyę procentów 3.614 milionów koron renty wspólnej 4·2 procentowej na 4 procentową przeprowadziła Austrya w r. 1903, pozostawiając część długu

---

W 2 proc.			obligach	646·2	mil. dolarów
„ 3	„		„	63·9	„ „
„ 4	„		„	118·5	„ „
„ 2	„	Panama	„	84·6	„ „
			razem	913·2	„ „

Z tej sumy było 653 mil. dolarów ulokowanych jako gwarancya banknotów; cały obieg banknotów wynosił w styczniu 1909 tylko 651·8 mil dolarów. Dług bezprocentowy w Greenbakach wynosił 380·5 mil dolarów (Raffallovich, vol. 19 str. 387).

[1] Ob. wyżej, str. 203.

wspólnego przypadającą na Węgry w sumie 1405 milionów koron przy dawniejszej stopie 4·2 procentowej (nominalnie 5% z potrąceniem 16 proc. podatku) [1].

Dzieje długów państwowych, zwłaszcza w ciągu XIX. wieku, pouczają o wielu wypadkach przymusowej konsolidacyi i przymusowej redukcyi procentów. Takie operacye przymusowe bez zgody wierzycieli i bez dowolnej konwersyi są prostym aktem przemocy i wyrazem niewypłacalności państwowej, podobnie jak redukcya wartości pieniędzy papierowych, czyli t. zw. dewaluacya. Nawet podatek kuponowy jest aktem przemocy, jeżeli państwo z góry zapowiedziało zupełną wolność kuponów i renty od podatków. Jeżeli jednak państwo nie zrzekło się prawa nałożenia podatku na kupony i rentę swoich papierów, wówczas nałożenie lub podwyższenie takiego podatku jest naturalnem prawem państwa i nie może być uważane za przymusową redukcyę procentów.

W Austryi w r. 1811 przymusowo zredukowano procenty od długów stałych o połowę. Ustawą z 26 czerwca 1868 przeprowadzono konsolidacyę (unifikacyę) długów stałych za pomocą konwersyi na jednolity dług 5 procentowy, obciążany 16 proc. podatkiem kuponowym. Konsolidacya ta ogółem była przeprowadzoną sprawiedliwie [2], ale wywołała wiele słusznych zarzutow z tego powodu, że była przymusową. W r. 1876 przeprowadzono przymusową konsolidacyę długów tureckich połączoną z przymusową redukcyą procentów. W r. 1893 ogłosił rząd grecki redukcyę procentów od długów zagranicznych na 30% za 100 i zwolnił od zastawu na rzecz wierzycieli podatku od soli, nafty, zapałek i kart. Przykładów takiego bankructwa państw zadłużonych dostarcza wiele historya. Pozornie przynosi bankructwo skarbowości państwowej ulgę, podkopuje jednak trwale zaufanie społeczeństwa i zagranicy do państwa, podraża trwale kredyt państwowy i wprowadza niepewność i zamęt w stosunki ekonomiczne kraju [3].

---

[1] Wedle umowy z Węgrami z 30 grudnia 1907 płacą Węgry na oprocentowanie tej części długu wspólnego rocznie 58,339.339 koron i zobowiązały się w ciągu 22 lat spłacić, po 10 latach do sumy 1.389 miliona koron.

[2] Ob. Biliński, str. 456.

[3] Literaturę i daty ob. w najn. encyklopedyach ekonomicznych:

V. UMARZANIE DŁUGÓW SKARBOWYCH.

Kwestya umarzania długów skarbowych jest w literaturze skarbowej tak samo sporną, jak kwestya ich uzasadnienia. Bezwzględni zwolennicy długów skarbowych niechętni są ich umarzaniu, bezwzględni ich przeciwnicy zaś pragnęliby je umorzyć jak najrychlej nieraz kosztem żywotnych interesów społeczeństwa. Także w tej kwestyi [1] jedynie uzasadnioną jest droga posrednia. Długi skarbowe powinny być umarzane, albowiem ich uwiecznianie spychałoby coraz to nowe ciężary na przyszłe pokolenia i prowadziłoby niechybnie do bankructwa skarbowego. Zarzut przeciwników umarzania, iż ciężar długów nieustannie się zmniejsza [2] z powodu obniżki wartości kruszców szlachetnych, pieniędzy i stopy procentowej, tudzież ogólnego postępu ekonomicznego, nie może mieć pretensyi do bezwzględnej prawdziwości dla wszelkich czasów i ludów, zwłaszcza w obec nieznanej przyszłości. Umarzanie długów jest w ogóle potrzebne dla utrzymania i wzmocnienia kredytu publicznego. Niemniej jest ono wielce ważne z ogólnego stanowiska socyalnego i ekonomicznego, albowiem olbrzymie długi skarbowe przyczyniają się do ciągłego narastania klasy rentierów, spożywających bez pracy i zasługi owoce produkcyi społecznej, a zwiększając popyt za kapitałami pieniężnemi, odwodzą je od przedsiębiorstw wytwórczych i podnoszą stopę procentową w kraju, lub zapobiegają jej dalszej obniżce. Uznając potrzebę umarzania długów skarbowych nie możemy jednak bezwzględnie naglić do ich rychlejszego spłacenia. Szczególnie długi inwestycyjne mogą być spłacane powoli i stopniowo z dochodów, uzyskanych przy ich pomocy. Szybkiej i jednorazowej spłaty wymagają tylko długi bieżące, na krótki czas z góry zaciągnięte.

Palgrave I str. 404—8; Dict Say'a I. str. 1256; Lehr i Heckel w Handwört der Staatsw. pierwszem i trzeciem wydaniu.

[1] Ob. tu Vocke, „Grundzüge der Finanzw." str. 402 sq

[2] Ob Leroy-Beaulieu II, str 414—5. Pomimo tych zarzutów jest on jednak zwolennikiem umarzania „umiarkowanego" (str. 472). Stein, gorliwy zwolennik długów skarbowych, przemawia w ostatniem wydaniu skarbowości energicznie za umarzaniem (II, 3 str. 398).

Sposoby umarzania długów skarbowych stosują się do ich formy. Mianowicie przy obligacyach nie losowanych i rentach może państwo umarzać corocznie pewien stały procent całego kapitału dłużnego [1], n. p. w Austryi 1%, albo też z nadwyżek swych dochodów zakupywać corocznie zmienną ilość papierów i pod kontrolą konstytucyjną niszczyć. Przy losach i rentach dożywotnich, tudzież dawnych tontynach, wskazuje z góry plan umorzenia i wypłaty wygranych sposób spłacenia długów [2]. Przy pożyczkach, spłacanych w krótszym czasie, możliwą jest spłata podatkowa, czyli przyjmowanie papierów przez państwo zamiast podatków.

Za przykładem Anglii utworzono w pierwszej połowie XIX stulecia w kilku państwach odrębny organ dla szybkiej spłaty długów skarbowych, mianowicie t. zw. fundusz umorzeń [3]. Fundusz ten wzrastał bardzo szybko, albowiem otrzymywał stałą dotacyę roczną ze skarbu państwa, za którą zakupywał papiery państwowe, papierów tych atoli nie niszczył, lecz pobierał dalej procenta i je kapitalizował. W ten sposób umorzenie postępowało szybko, ale ciężary skarbu państwowego nie tylko się nie zmniejszały, lecz z narastaniem nowych długów ustawicznie rosły. Taka forma umarzania długów może więc być odpowiednią dla krajów zamożnych, jak Anglia, ale jest zanadto uciążliwą dla krajów biedniejszych, a już zgoła dla niemających ustalonej równowagi budżetowej. W krajach takich nie daje fundusz umorzeń także żadnej gwarancyi wierzycielom państwa, albowiem w razie gwałtownej potrzeby może być przez państwo na ogólne potrzeby skarbowe w całości lub części skonfiskowany, jak uczy przykład Austryi po r. 1848. Z tych przyczyn zniesiono powszechnie w państwach europejskich fundusze umorzeń, a w Anglii i we Francyi powrócono do systemu swobodnego umarzania długów z nadwyżek bilansowych.

Z konieczności umarzają się długi w razie bankructwa skarbowego, jawnego lub zakrytego, n. p. w formie dewaluacyi lub przymusowej redukcyi procentów. Ewentualność

---

[1] T. zw. spłata procentowa. (Stein, str. 373 Biliński, str. 467).

[2] T. zw. spłata losowa (tenże, str. 464).

[3] Ob. bliżej Lehr, str. 842—3, Wagner, str. 585—9, Leroy-Beaulieu, II., str. 425 sq., Biliński, str. 468—74 (jest zwolennikiem funduszu umorzeń, ale w kombinacyi z umarzaniem procentowem).

taka niestety nieraz praktykowana, nie może uchodzić za odrębny „sposób“ umarzania długów skarbowych, którymby mogła nauka bliżej się zajmować.

Na zakończenie nauki o umarzaniu długów skarbowych godzi się przytoczyć projekt Steina, twórcy systematycznej nauki o kredycie publicznym. W ostatniem wydaniu swej skarbowości Stein nie tylko nie zapoznaje konieczności umarzania długów skarbowych, ale pragnie zapewnić to umorzenie z góry, za pomocą zastosowania do długów prawa kaduka[1] państwa po pewnym dłuższym okresie czasu n. p. po latach 50[2], podobnie jak je stosuje się do kolei żelaznych. W tym celu miałoby państwo wydawać nadal swe papiery tylko z tem wyraźnem zastrzeżeniem, że umarzają się same po oznaczonym czasie, dawniejsze zaś długi miałoby za pomocą konwersyi przemienić w takież długi, same się umarzające. Stein przewiduje konieczność podniesienia stopy procentowej od nowych długów i radzi w tym celu nałożyć odrębny dodatek[3] do podatku dochodowego na umorzenie długów.

Pomysł ten ma niestety na dzisiaj jedną zasadniczą wadę, mianowicie ustala na całych lat 50 stopę procentową pożyczek państwowych, nie pomnąc, że z czasem może się procent bardziej jeszcze obniżyć i umożliwić kilkakrotną korzystną konwersyę długów. Może jednak sprawdzi się zapowiedź autora, że „w najbliższem stuleciu ziszczą się jego idee umarzania długów państwowych.“

---

[1] „Heimfallsrecht“ (II., 3. str. 362—6 i str. 398—403).

[2] W myśl zasady, że długi nie powinny nigdy dosięgać trzeciego pokolenia wierzycieli.

[3] „Tilgunssteuer.“

DODATEK.

ZARYS SKARBOWOSCI AUSTRYI I GALICYI.

WSTĘP.

USTRÓJ SKARBOWOŚCI W AUSTRYI I GALICYI.

I. USTAWODAWTWO W SPRAWACH SKARBOWYCH.

Ustawodawstwo w sprawach skarbowych Austryi należy do władzy ustawodawczej, t. j. do monarchy przy udziale rady państwa, o ile chodzi o sprawy skarbowe całego państwa, a przy udziale sejmów krajowych, o ile chodzi o sprawy krajów i niższych ciał samorządnych.

Do zakresu działania rady państwa należy na mocy § 11 ustawy zasadniczej o reprezentacyi państwa z 21 grudnia r. 1867 ustalenie budżetu, a w szczególności roczne przyzwalanie na pobrać się mające podatki, daniny i opłaty skarbowe, badanie zamknięć rachunków skarbowych i wyników gospodarki skarbowej, udzielanie absolutoryum, zaciąganie nowych pożyczek, konwersya długów państwowych, pozbywanie, zamiana i obciążanie nieruchomego majątku państwowego, ustawodawstwo o monopolach i regaliach, w ogóle wszystkie sprawy finansowe wspólne królestwom i krajom w radzie państwa reprezentowanym.

Także w sprawach wspólnych całej monarchii należy ustawodawstwo do rady państwa z jednej, a sejmu węgierskiego z drugiej strony. Wspólnych podatków i opłat w monarchii się nie uchwala, prócz przychodów administracyjnych ministerstw wspólnych. Do przychodów administracyjnych ministerstwa wojny należy dochód z monopolu prochu strzelniczego, oddanego w zarząd tego ministerstwa. Na pokrycie wydatków wspólnych służy obok przychodów administracyjnych w pierwszym rzędzie dochód z ceł,

wpływający z zarządu obu państw z osobna. Taryfa cłowa jest jednakową w obu państwach, złączonych po koniec r. 1917 związkiem cłowym, jednakowoż musi być przy każdem odnowieniu związku i przy każdej zmianie osobno uchwaloną w obu ciałach ustawodawczych. Również wedle jednakowych zasad mają być na mocy ustawy zasadniczej o wspólnych sprawach monarchii traktowane niektóre podatki pośrednie, będące w ścisłym związku z produkcyą przemysłową, mianowicie wedle ostatniej ugody Austryi z Węgrami z 30 grudnia 1907 Nr. 278 Dz. pr. p. art. XIII monopole tytoniu i soli, w części też podatki od spirytusu, piwa, nafty i cukru, wszelako także w tych sprawach należy ustawodawstwo do obu państw z osobna. Tylko budżet spraw wspólnych monarchii uchwalają samodzielnie delegacye austryacka i węgierska.

Sejm Bośni i Hercegowiny nie ma na mocy statutu krajowego z 17 lutego 1910 władzy ustawodawczej ani w sprawach wspólnych, ani w sprawach objętych związkiem cłowym i handlowym Austryi i Węgier.

Sejmy krajów austryackich są powołane do udziału we władzy ustawodawczej w sprawach krajowych, między innemi też w sprawie preliminarza i zamknięć rachunków krajowych, zarówno co do dochodów krajowych z zarządu majątku krajowego, opodatkowania na cele krajowe i korzystania z kredytu kraju, jakoteż co do zwyczajnych i nadzwyczajnych wydatków krajowych (§ 18 statutu kraj.) Sejm może samodzielnie nałożyć dodątki krajowe do bezpośrednich podatków państwowych do wysokości dziesięciu procentów. Wyższe dodatki krajowe do podatków państwowych bezpośrednich, niemniej wszelkie inne opłaty krajowe, tudzież uchwały sejmu pociągające za sobą pokrycie, stałe obciążenie lub zastawienie majątku zakładowego, wymagają cesarskiego zatwierdzenia.

Niższe ciała samorządne, mianowicie reprezentacye powiatowe w tych krajach, w których istnieją (w Galicyi, Czechach i Styryi), gminy miejskie i wiejskie, nie mają władzy ustawodawczej, mogą jednak nakładać dodatki do podatków państwowych i opłaty w granicach swej kompetencyi, oznaczonej ustawami krajowemi. To samo dotyczy w innych krajach związków powiatowych, mających prawo dla specyalnych celów, mianowicie dro-

gowych lub szkolnych nakładać dodatki do podatków państwowych bezpośrednich w granicach wskazanych ustawami.

W Galicyi ustawa krajowa o reprezentacyi powiatowej z 12 sierpnia 1866, zmieniona późniejszemi ustawami w niektórych postanowieniach [1], przyznaje Radzie powiatowej prawo nakładania i pobierania dodatków do podatków bezpośrednich aż do wysokości 20% owych dodatków, nie licząc w to specyalnych dodatków na cele drogowe na rzecz powiatowego funduszu drogowego [2]. Dodatki nad 20% do wysokości 40% do podatków bezpośrednich mogą być nałożone uchwałą rady powiatowej z przyzwoleniem wydziału krajowego. Dodatki do podatków przenoszące 40%, równie jak i inne opłaty mogą być nakładane tylko na mocy uchwały sejmu i za cesarskiem zezwoleniem. Dodatki do podatków pobierają i ściągają organa państwowe.

Rada powiatowa może w interesie powiatu zaciągać pożyczki lub przyjmować zobowiązania, jeżeli kwota pożyczki lub wartość ciężaru wynikającego z zobowiązania, łącznie z długami już istniejącymi, nie przewyższa 5% podatków bezpośrednich, w powiecie przypisanych. Do zaciągania pożyczek lub przyjęcia zobowiązań, przekraczających tę miarę, lecz nie przenoszących 50% tych podatków, potrzebne jest zezwolenie Wydziału krajowego. Do pożyczek większych, jakoteż do innych operacyj kredytowych, potrzebna jest ustawa krajowa. Wyjątek stanowią pożyczki przeznaczone na pomoc dla ludności powiatu dotkniętej klęską elementarną lub na ułatwienie krycia budynków materyałem ogniotrwałym. W tych wypadkach Wydział krajowy może zezwolić na zaciągnięcie pożyczki, chociażby obciążenie powiatu przekraczało 50% podatków bezpośrednich w powiecie przypisanych

---

[1] Obecnie §§ 23 i 24 w brzmieniu ustaw z 17 czerwca 1874 Nr. 51 Dz. u. kr. i z 15 maja 1907 Nr. 52 Dz. u. kr.

[2] Wedle krajowej ustawy z dnia 10 grudnia 1907 Nr. 155 Dz. u. kr. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych niepaństwowych w kraju (poza miastami Lwowem i Krakowem) każdy opodatkowany opłaca rocznie na rzecz funduszu powiatowego na cele drogowe powiatu 18% podatków bezpośrednich (§ 12). Jeżeli powiatowe dodatki do podatków bezpośrednich, uchwalone przez radę powiatową na utrzymanie dróg w powiecie, łącznie z 18% stałym dodatkiem przenoszą 28% tych podatków, wówczas może być fundusz drogowy powiatowy zasilony z fund. krajowego (§ 15).

Miasta oparte na własnym miejskim statucie wyjęte są z organizacyi powiatowej. Dla miasta Lwowa obowiązuje statut z 14 października 1870 (Nr. 79 Dz. u. kr.), dla Krakowa statut z 1 kwietnia 1866 (Nr. 7 Dz. u. kr.). Obydwa statuty uzupełniane są późniejszemi ustawami krajowemi, któremi także autonomia finansowa obu miast została rozszerzoną [1]. Obydwa miasta mają prawo nakładania dodatków do podatków bezpośrenich i do podatku konsumcyjnego w obrębie gminy do pewnej wysokości samodzielnie (Lwów do wysokości 30% podatków bezpośrednich i 50% podatku konsumcyjnego, Kraków do wysokości 25% podatków bezpośrednich i 50% podatku konsumcyjnego), ponadto do dalszej wysokości za przyzwoleniem Wydziału krajowego (Lwów do 50% pod. bezpośr. i 70% podatku konsumc., Kraków do 50% pod. bezpośr. i 100% pod. kosum.). Dodatki przenoszące 50% podatków bezpośrednich lub 70% podatku konsumcyjnego w mieście Lwowie mogą być nakładane tylko na mocy ustawy krajowej. W mieście Krakowie mogą być dodatki do podatków bezpośrednich nad 50% do 100% lub do podatków konsumcyjnych nad 100% do 150% nałożone bez osobnej ustawy krajowej za zgodnem przyzwoleniem Namiestnictwa i Wydziału krajowego, a w braku takiej zgody za uchwałą sejmową i najwyższem zezwoleniem. Wyższe dodatki gminne nad 100% podatków bezpośrednich i 150% podatków konsumcyjnych wymagają ustawy krajowej.

Oprócz dodatków do podatków w oznaczonych wyżej granicach, mają miasta Lwów i Kraków na mocy swoich statutów prawo nakładania podatku gminnego czynszowego od czynszu najmu lub wartości czynszowej domów w obrębie miasta. Gmina miasta Lwowa może samodzielnie nakładać ten podatek do wysokości 20% czynszu. Gmina miasta Krakowa może to prawo wykonywać samodzielnie do wysokości 10% czynszu, za zezwoleniem Wydziału krajowego do wysokości 15% czynszu, a za zgodnem przyzwoleniem Namiestnictwa i Wydziału krajowego,

[1] Co do Lwowa ob. moje „Fundusze miasta Lwowa." Lwów 1901 str. 15—22. Rozszerzona autonomia skarbowa miasta Lwowa opiera się na ustawie kraj. z 11 września 1900 (tamże przedruk.), miasta Krakowa na ust. kraj. z 12 kwietnia 1905 Nr. 70 Dz. u. kr. Nadto wydano dla miast Lwowa i Krakowa szereg ustaw osobnych o podatkach i opłatach gminnych.

w braku zaś tej zgody za uchwałą sejmową i najwyższem zezwoleniem do wysokości 20% czynszu. Wyższy podatek gminny czynszowy wymaga w obu miastach ustawy krajowej, podobnie jak wszelkie inne opłaty samoistne [1].

Zakres działania innych gmin w Galicyi w sprawach skarbowych określają krajowe ustawy gminne, mianowicie ustawa gminna z 12 sierpnia 1866 Nr. 19 Dz. u. kr., ustawa dla 30 miast większych z 13 marca 1886 Nr. 24 Dz. u. kr. i ustawa dla innych miast i miasteczek z 3 lipca 1896 Nr. 51 Dz. u. kr. Postanowienia tych ustaw doznały niektórych zmian ustawami krajowemi z 13 stycznia 1909 Nr. 20—22 Dz. u. kr.

Wedle tych ustaw gminy wszystkich kategoryj powyższych w Galicyi mają prawo nakładać samodzielnie dodatki do podatków bezpośrednich, tudzież do podatku państwowego konsumcyjnego do wysokości 20%. Do nałożenia dodatków przenoszących 20% do 50% podatków bezpośrednich lub podatku konsumcyjnego potrzebne jest przyzwolenie rady powiatowej. W gminach podlegających ustawie gminnej z r. 1866, jest to przyzwolenie potrzebne już do wysokości 5% podatków bezpośrednich, jeżeli tego wymaga jeden z członków rady gminnej, powołany w myśl ustawy bez wyboru. Do nałożenia dodatków do podatków bezpośrednich lub do podatku konsumcyjnego nad 50% do 100% potrzebne jest zgodne zezwolenie Wydziału krajowego i namiestnictwa. Takie zezwolenie może być udzielone najdłużej na lat pięć. W braku porozumienia między Wydziałem krajowym a namiestnictwem potrzebną jest uchwała sejmowa. Dodatki wyższe na 100% lub dłuższe niż na lat pięć mogą być nałożone tylko na mocy uchwały sejmowej i za najwyższem zezwoleniem. Do powyższych dodatków gminnych nie wlicza się dodatków na pokrycie datków konkurencyjnych szkolnych, na pokrycie

[1] Z innych podatków i opłat najważniejsze są w obu miastach podatki od gorących napojów, wódki, piwa wina i miodu, mianowicie dla m. Lwowa ustawa z 18 grudnia 1881 Nr. 48 Dz. u. kr. z r. 1883, dla m. Krakowa zmieniona ustawa z 15 kwietnia 1910 Nr. 122 Dz. u. kr. Nadto opłaty za używanie wody z wodociągów miejskich, za połączenie domów z kanałem publicznym, myta, placowe i targowe, opłaty od przedstawień teatralnych, koncertów i widowisk (we Lwowie ust. z 29 lipca 1905 Nr. 97 Dz, u. kr., w Krakowie z 15 stycznia 1910 Nr. 48 Dz. u. kr.), od totalizatora, od psów, w Krakowie także od biletów jazdy tramwajem (ust. z 1 lipca 1906 Nr. 1906 Nr. 18 ex 1907).

potrzeb drogowych [1] i innych, opartych na specyalnych ustawach.

Samoistne podatki i opłaty gminne mogą być nałożone tylko na mocy osobnych ustaw krajowych. Prawo propinacyi, jakie służyło 37 miastom mimo zniesienia i wykupna prawa propinacyi ustawą z 22 kwietnia 1889 Nr. 30 Dz. u. kr., zgasło ostatecznie z końcem r. 1910. Miasta te otrzymują udział w zebranym kapitale wykupna, a nadto otrzymywać będą w myśl ustawy kraj. z 20 grudnia 1905 Nr. 11 ex 1906 z funduszu krajowego w czasie obowiązywania powołanej ustawy rocznie kwotę 2,250.000 koron wedle klucza rozdziału, ustanowionego ustawa kraj. z 1 marca 1910 Nr. 98 Dz. u. kr.

Kraj może wydawać ustawy, upoważniające z góry gminy do nakładania pewnych podatków i opłat w oznaczonych granicach, n. p. podatku od spirytusu, piwa, wina i miodu [2], opłat za wodociągi, opłat za oglądanie bydła i mięsa [3], lub za przykładem państw niemieckich od przyrostu wartości nieruchomości. Kraj może jednak wyjąć pewne podatki od dodatków ciał samorządnych, niemniej pewne osoby i przedmioty od podatków i dodatków autonomicznych. N. p. dla uzyskania opustów w podatkach realnych i udziału w dochodach państwa z podatków bezpośrednich osobistych zrzekły się kraje nakładania do państwowego podatku osobisto dochodowego nie tylko własnych dodatków, ale uwolniły go także od wszelkich dodatków podlegających kompetencyi ustawodawstwa krajowego [4]. Podobnie dla poparcia przemysłu krajowego uwolniono ustawą krajową galicyjską [5] na warunkach w ustawie oznaczonych zakłady przemysłowe, spółki

---

[1] Wedle powołanej już kraj. galic. ustawy drogowej z 10 grudnia 1907 w gminach podlegających ustawie dla miast z 13 marca 1889 i kilku innych, z 18% dodatków na cele drogowe wpływa 9% do funduszu powiatowego, a 9% do miejscowego funduszu drogowego.

[2] Taką ustawę raunową uchwalił sejm galic. dla miast w sesyi zimowej r. 1910.

[3] N. p. ustawa kraj. Górnej Austryi z 30 czerwca 1910 l. 39.

[4] W myśl art. V—XII ust. z 25 października 1896 Nr. 220 Dz. u. p. Por. ustawę kraj. galic. z 31 grudnia 1909 Nr. 18 Dz. u. kr., którą przedłużono moc obowiązującą ustawy kraj. z 24 czerwca 1898 Nr. 75 do końca r. 1917.

[5] Z dnia 22 lipca 1906 Nr. 124 Dz. u. kr. w miejsce poprzednich ustaw kraj. z 17 kwietnia 1903 i 11 kwietnia 1893.

surowcowe, magazynowe i produkcyjne, oraz akcyjne towarzystwa przemysłowe przez lat 15 od wszelkich autonomicznych dodatków do podatków bezpośrednich. W myśl ustawy państwowej z 8 lipca 1902 l. 144 Dz. u. p. o uwolnieniu zdrowych i tanich domów dla robotników przez 24 lat od podatku domowego, uwolniono takież domy ustawami krajowemi od dodatków krajowych i powiatowych, oraz zapewniono im zniżkę 50% dodatków gminnych.

Pod względem formalnym mają wszelkie państwowe podatki i opłaty, niemniej budżety państwowe formę ustaw sankcyonowanych przez cesarza i ogłaszanych w dzienniku praw państwa. Także samoistne podatki i opłaty autonomiczne, tak krajowe, jak innych ciał samorządnych, uchwalane przez sejmy, mają formę ustaw i są ogłaszane w dziennikach ustaw krajowych. Dodatki do podatków, wymagające przyzwolenia cesarza, tak krajowe, jak powiatowe i gminne, nie są ogłaszane w formie ustawy, lecz w formie uchwały sejmowej, przyzwolonej przez monarchę. Także budżety krajowe nie mają formy ustawy i zazwyczaj [2] nie są wcale ogłaszane w dziennikach ustaw krajowych.

Czy podatki i opłaty państwowe mogą być nałożone z pominięciem uchwały rady państwa na mocy § 14 ustawy zasadniczej o reprezentacyi państwa w razie naglącej konieczności, to zależy od rzeczywistego zajścia warunków w tej ustawie przewidzianych. Tylko wtedy, jeżeli okazuje się nagląca konieczność takich zarządzeń, do jakich w myśl konstytucyi potrzebnem jest zezwolenie rady państwa, w czasie, w którym rada państwa nie jest zebraną i jeżeli zarządzenia takie nie zmierzają do zmiany ustawy zasadniczej, nie dotyczą trwałego obciążenia skarbu państwa i pozbycia dobra państwowego, mogą być one wydane w drodze cesarskiego rozporządzenia pod odpowiedzialnością całego ministerstwa. Moc ustawowa takich tymczasowych rozporządzeń gaśnie, jeżeli nie zostaną przedstawione do zatwierdzenia najbliższej sesyi rady państwa, a to najpierw Izbie posłów do

---

[1] Ob. § 23 ust. państw. z r. 1902 (w miejsce dawniejszej z 9 lutego 1892 l. 37 Dz. p. p.) i ust. kraj. galic. z 18 marca 1903 Nr. 27 Dz. u. kr.

[2] W dziennikn kraj. Bukowiny ogłasza Wydział krajowy obwieszczeniem budżet krajowy.

czterech tygodni po jej zebraniu się, albo też, jeżeli jedna z Izb rady państwa odmówi im zatwierdzenia.

Z ducha tych postanowień wynika, że podatki i opłaty w stosunkach normalnych nie mogą być wydawane w drodze rozporządzenia z konieczności, albowiem w razie potrzeby może być zwołaną rada państwa celem ich uchwalenia. Zdarzały się jednak w Austryi wypadki wydania takich rozporządzeń cesarskich; mianowicie w r. 1899 uregulowano w drodze rozporządzeń cesarskich cały szereg skarbowych spraw ustawodawczych, mianowicie ces. rozporz. z 17 lipca 1899 l. 120 zmieniono taryfę cłową i ustawy o podatkach zostających w ścisłym związku z produkcyą przemysłową (od piwa, wódki, cukru); ces. rozporz. z 16 sierpnia 1899 l. 158 wydano nowe przepisy o opłatach od przeniesienia majątku (zniesione później ustawą z 18 czerwca 1901 l. 74); ces rozporz. z 21 września 1899 l. 176 uregulowano tymczasowo stosunek ekonomiczny Austryi do Węgier, przedłużono przywilej banku austr. węg. i uregulowano dług państwa do banku; ces. rozporz. z 29 grudnia 1899 l. 267 i l. 268 uregulowano sprawę zwrotu podatku od piwa, nafty i cukru w obrocie z Węgrami, tudzież opłat i taks w stosunku wzajemnym z tem państwem.

II. ZARZĄD SKARBOWOŚCI.

Naczelny zarząd skarbowości państwowej spoczywa w ręku ministerstwa skarbu, skarbowości krajowej w ręku sejmu i Wydziału krajowego, skarbowości powiatów i gmin w ręku ich reprezentacyj.

Do zakresu działania ministerstwa skarbu należą wszystkie sprawy, których przedmiotem jest zarząd majątku, dochodów i wydatków państwa, o ile tych spraw nie wcielono wyraźnie do zakresu innego ministerstwa; następnie wszystkie sprawy odnoszące się do kredytu państwa i do uregulowania obrotu pieniężnego. W sprawach wchodzących w zakres innych ministerstw musi się ministerstwo skarbu porozumieć z odnośnem ministerstwem, n. p. w sprawach cłowych z ministerstwem handlu, w sprawach podatków bezpośrednich z ministerstwem spraw wewnętrznych, w sprawach kas depozytowych i sierocińskich z ministerstwem spraw wewnętrznych i sprawiedliwości.

Naczelny zarząd niektórych spraw wchodzących w skład gospodarstwa państwowego sprawują inne ze względów rzeczowych ku temu powołane ministerstwa.

Mianowicie zarząd dóbr i lasów państwowych, niemniej dóbr i lasów funduszu religijnego i naukowego sprawuje ministerstwo rolnictwa i podległe mu dyrekcye domen i lasów.

Zarząd kopalń państwowych, z wyjątkiem salin, należy do ministerstwa robót publicznych i podlegających mu władz.

Państwowe poczty, telegrafy i telefony pozostają pod naczelnym zarządem ministerstwa handlu, niemniej też pocztowa kasa oszczędności. Ministerstwo handlu nie tylko sprawuje zarząd tych zakładów, ale ustanawia także taryfy (porto), ponieważ na podstawie obowiązującej ordynacyi pocztowej [1] oznaczenie porta i innych opłat pocztowych w komunikacyi wewnętrznej następuje w drodze rozporządzenia. Wysokość porta w korespondencyi międzynararodowej normują peryodyczne umowy państw należących do związku międzynarodowego pocztowego, zatwierdzane przez radę państwa. Tylko przepisy o uwolnieniu od opłaty pocztowej opierają się na ustawie [2]. Również opłaty telegraficzne i telefoniczne, niemniej uwolnienia od tych opłat normuje ministerstwo handlu [3].

Koleje państwowe są pod naczelnym zarządem ministerstwa kolei żelaznych, które w myśl statutu organizacyjnego z 19 stycznia r. 1896 jest zarazem powołane do ustanowienia, zmiany i tłumaczenia taryf kolejowych, tudzież przepisów ruchu, w obrocie osobowym i towarowym.

Wysokość porta pocztowego i opłat telegraficznych i telefonicznych, niemniej system w wysokości taryf kolei państwowych mają doniosłe znaczenie dla wyników całego gospodartwa skarbowego. Polityka taryfowa naczelnego zarządu tych zakładów

---

[1] Z 5 listopada 1837 Pol. G. S. 47 ex 1838 § 23.

[2] Z października 1865, nr. 108, Dz. p. p. w myśl § 25 ustawy o pocztach.

[3] Ob. rozp. min. handlu z 17. października 1869, nr. 159, Dz. p. p. o opłatach taryfowych za telegramy i uwolnienie od opłaty; taryfę pocztową z 22 grudnia 1906, l. 251, Dz. p. p., tudzież rozporządzenie min. handlu z 24 lipca 1910, nr. 134, Dz p. p. co do telefonów tak samo umowę międzynarodową z 3. listopada 1906 co do telefonów bez drutu ogłosiło min. handlu rozp. z 18 lutego 1909, l. 36, Dz. p. p.

oddziaływa na równi z ustawami o opłatach skarbowych i podatkach na prawa i obowiązki mieszkańców, tudzież na skarbowość państwa.

W sposób analogiczny oddziaływa także ministerstwo skarbu na gospodarstwo skarbowe i społeczne, sprawując zarząd monopolów skarbowych, tytoniu i soli. Wprawdzie ustawodawstwo co do monopolów skarbowych przekazano konstytucyą państwową rądzie państwa[1], jednakowoż ceny wyrobów tytoniowych ustananawia ministerstwo skarbu. Co do cen soli musi się ministerstwo rzymać granic, ustanowionych ustawą państwową z 7 czerwca 1868 Nr. 70, Dz. pr. p. 2.

Ministerstwo skarbu ma wpływ na zarząd innych ministerstw, ponieważ preliminarze budżetowe wszystkich ministerstw wymagają zgody ministerstwa skarbu i żaden wydatek w budżecie nieprzewidziany nie może być bez jego zgody uczyniony.

W granicach obowiązujących ustaw wydaje ministerstwo skarbu pod naczelnem kierownictwem ministra skarbu rozporządzenia ogólnie obowiązujące, tudzież instrukcye i zarządzenia dla podwładnych władz, niemniej orzeczenia i rozstrzygnienia w konretnych wypadkach[3].

Ministerstwu skarbu podlegają krajowe dyrekcye skarbu, w mniejszych krajach dyrekcye skarbu. Na czele tych władz stoją namiestnicy, a względnie prezydenci krajów i wiceprezydenci. Krajowe dyrekcye skarbu sprawują zarząd majątku państwowego w obrębie swego okręgu, zazwyczaj kraju, zarząd wszystkich podatków i opłat, jakoteż nadzór nad urzędowaniem podwładnych władz, urzędów i zakładów[4]. Krajowej dyrekcyi podlegają: okrę-

---

[1] Dotychczas obowiązuje ordynacya o monopolach państwowych z r. 1835.

[2] Już w dyplomie październikowym (z 20 października 1860 Nr. 226 Dz. pr. p.) zapowiedział cesarz, że także podwyższanie istniejących danin i należytości, w szczególności podwyższenie ceny soli, zależeć będzie nadal od przyzwolenia rady państwa. Także z rządem węgierskim musi nastąpić porozumienie co do cen produktów monopolowych (art. XIII. ugody z Węgrami z r. 1907).

[3] Ob. art. 11 ustawy zasadn. o władzy rządowej i wykonawczej z 21 grudnia 1867 Nr. 145 Dz. p. p.

[4] Zakres działania kraj. dyrekcyi skarbu określają rozporz. minist. skarbu z 2 lutego 1874 i 27 marca 1906, wydane na mocy najwyższych postanowień.

gowe dyrekcye skarbu (w mniejszych krajach inspektoraty skarbowe) w sprawach podatków pośrednich i zarządu majątku państwowego, tudzież urzędy i organa ustanowione dla wymiaru, poboru i zarządu podatków pośrednich i niestałych dochodów, jakoteż straż skarbowa; dla spraw podatków bezpośrednich w miastach stołecznych (w Galicyi: we Lwowie i Krakowie) administracye podatkowe, w innych miastach powiatowych, starostwa powiatowe[1], tudzież archiwum map katastralnych i urzędy ewidencyi katastru podatku gruntowego; w sprawach kasowych główna kasa krajowa, kasy filialne i poborcze. W starostwach są ustanowieni dla spraw podatkowych osobni referenci. Dla spraw wymiaru opłat skarbowych są w niektórych miastach (w Galicyi: we Lwowie i Krakowie), oraz dla mniejszych krajów osobne urzędy wymiaru należytości, przy okręgowych dyrekcyach skarbu zaś osobne oddziały dla stempli i bezpośrednich opłat. Urzędy podatkowe i cłowe podlegają urzędom skarbowym danego okręgu.

Ministerstwu skarbu podlegają nadto: generalna dyrekcya monopolu tytoniu, tudzież podległe jej fabryki tytoniu i urzędy; zarządy salin w krajach alpejskich (Górnej Austryi, Salzburgu, Styryi i Tyrolu); dyrekcya loteryi i podległe jej urzędy; dyrekcya i kasa długów państwowych; dyrekcya nadwornej i państwowej drukarni w Wiedniu; główny urząd mierniczy i podległe mu kasy; urzędy probiercze; centralna kasa państwowa i ministeryalny urząd płatniczy.

Ministerstwu skarbu podlegają także prokuratorzy skarbu, których zadaniem jest obrona prawna majątku państwa i funduszów przez państwo administrowanych lub dotowanych, współudział przy zawarciu i sporządzeniu aktów prawnych i udzielanie opinii[2]. Dla wymiaru podatku zarobkowego ogólnego, oraz podatku osobisto-dochodowego powołane są osobne komisye szacunkowe, złożone w części z żywiołów obywatelskich i urzędujące samodzielnie na podstawie materyału i wniosków przedstawionych przez władze skarbowe.

Wedle statutów krajowych mają sejmy współdziałający i nad-

[1] Przeciw zależności administracyi skarbowej od władz politycznych i za zupełną odrębnością władz skarbowych, ob. I. Michalski „Projekt reformy administracyi a skarbowość“ w Czasop. prawn. i ekonom. 1907, str. 178—197.

[2] Ob. rozp. całego ministerstwa z 9 marca 1898 Nr. 91, Dz. p. p.

zorczy wpływ w sprawach podatkowych, mianowicie pod względem rozkładu, poboru i odstawienia bezpośrednich podatków państwowych, określony osobnymi przepisami. Niektóre ustawy, mianowicie ustawa o podatku gruntowym z 24 maja 1869, ustawa z r. 1896 o podatku zarobkowym i osobisto-dochodowym zapewniły sejmowi i żywiołom autonomicznym wpływ na tworzenie komisji krajowych i szacunkowych dla oszacowania intraty czystej katastralnej z gruntów tudzież dla wymiaru podatku zarobkowego i dochodowego.

W zakresie krajowego gospodarstwa autonomicznego załatwia Wydział Krajowy zwyczajnie czynności zarządu majątkiem krajowym, funduszami i zakładami krajowymi. Dodatki ciał samorządnych do państwowych podatków pobierają organa państwowe na rzecz kraju, powiatów i gmin. Samoistne opłaty i podatki samorządne są wymierzane i pobierane przez osobne organa w tym celu ustanowione.

III. SĄDOWNICTWO W SPRAWACH SKARBOWYCH.

Wedle ustawy zasadniczej i władzy sędziowskiej z 20 grudnia 1867, Nr. 144, Dz. pr. p. jest wymiar prawa oddzielony od administracyi we wszystkich instancyach. We wszystkich wypadkach, w których władza administracyjna rozstrzyga w myśl obowiązujących ustaw o sprzecznych ze sobą roszczeniach osób prywatnych, wolno jest poszkodowanemu tem rozstrzygnieniem w swoich prawach prywatnych szukać środków zaradczych przeciw drugiej stronie na zwykłej drodze prawa t. j. przed zwyczajnymi sądami.

Powyższe postanowienia ustawy zasadniczej nie odnoszą się do spraw skarbowych, albowiem na zwykłej drodze prawa dochodzić można tylko pretensyj prawa prywatnego, objętych rozstrzygnieniem władzy administracyjnej. W skarbowości austryackiej obowiązuje zasada, że w sprawach skarbowych, wchodzących w zakres prawa publicznego, w szczególności w kwestyi, czy należy się skarbowi opłata lub podatek i w jakiej wysokości, należy orzecznictwo wyłącznie do władz skarbowych w toku instancyj wskazanym odnośnemi ustawami. Pokrzywdzonemu orzeczeniem władzy skarbowej wolno wnieść przedstawienie do tej

samej władzy lub rekurs, zażalenie, do władzy wyższej, na ręce władzy odnośnej[1].

Nadzwyczajnym środkiem prawnym przeciw orzeczeniom władz skarbowych, jak wogóle wszystkich władz administracyjnych, jest zażalenie do trybunału administracyjnego[2]. Trybunał administracyjny orzeka tylko w takich wypadkach, w których żalący się czuje się naruszonym w swoich prawach przez rozstrzygnienie lub zarządzenie władzy administracyjnej z tego powodu, że ono jest z ustawą niezgodne. Władzami admistracyjnemi, przeciw których rozstrzygnieniom lub zarządzeniom można wnosić zażalenie do trybunału administracyjnego, są zarówno organa administracyi państwowej, jak administracyi krajowej, powiatowej i gminnej. Sprawy, w których nie ma mowy o naruszeniu ustawy z tego powodu, że władze administracyjne orzekają w nich wedle swobodnego uznania, sprawy należące do zwyczajnych sądów lub do kompetencyi trybunału państwa[3], nie mogą być dochodzone przed trybunałem administracyjnym. Trybunał administracyjny postępuje tylko na wezwanie stron i wtedy, gdy orzeczenie władzy administracyjnej jest już prawomocne, po zupełnem przeprowadzeniu sprawy na drodze administracyjnej. Jeżeli zaniedbano toku instancyj administracyjnych, zażalenie do trybunału administracyjnego nie jest dopuszczalne.

Jeżeli trybunał administracyjny uzna zażalenie za uzasadnione, wówczas znosi rozstrzygnienie lub zarządzenie władzy przeciwne ustawie, z podaniem powodów. Władze skarbowe (administracyjne) są obowiązane wydać w tej sprawie dalsze zarządzenie, przyczem związane są tem zapatrywaniem prawnem, z jakiego wychodził trybunał administracyjny w swem orzeczeniu.

Zażalenie do trybunału administracyjnego z powodu nienależytego zastosowania ustawy lub z powodu istotnych braków

---

[1] Ogólne postanowienia co do terminów środków prawnych zawiera ustawa z 19 marca 1876 l. 28 Dz. pr. p. Termin wynosi 30 dni, a przy karach porządkowych 8 dni. Terminy mogą być na prośbę przedłużone. Co do środków prawnych w postępowaniu władz politycznych stanowi ustawa z 12 maja 1896, l. 101, Dz. p. p. O toku instancyi w sprawach opłat, taks, podatku giełdowego, stanowi ustawa z 20 lutego 1907, Nr. 52, Dz. pr. p.

[2] Ustawa zasadn. o władzy sędziowskiej, art. 15 i ustawa z 22 października 1875, Nr. 36, Dz. pr. p. ex 1876 o trybunale administracyjnym 92.

[3] O innych sprawach nie należących do trybunału admin., ob. § 3 ustawy o tryb. admin.

w postępowaniu dopuszczalne jest także przeciw orzeczeniom krajowej komisyi podatku zarobkowego, niemniej komisji apelacyjnej podatku osobisto-dochodowego[1]. Zażalenia i rekursy w sprawach skarbowych nie mają jednak mocy wstrzymującej egzekucyę orzeczenia[2].

Od orzekania o zażaleniach przeciw zarządzeniom i rozstrzygnieniom władz skarbowych odróżnić należy sądownictwo karne za naruszenia przepisów skarbowych. Ustawa zasadnicza o władzy sędziowskiej orzeka, że sądownictwo w sprawie przekroczeń karnych ustaw policyjnych i skarbowych reguluje się ustawami. Z nowszych ustaw zawiera ustawa o podatkach bezpośrednich osobistych postanowienia karne w odniesieniu do tych podatków[3]. Z dawniejszych ustaw obowiązuje dotychczas obszerna ustawa karna o pokrzywdzeniu dochodów skarbowych, ogłoszona patentem z 11 lipca 1835, względem podatków pośrednich, opłat skarbowych, ceł, monopolów, regale pocztowego i loteryjnego. W poszczególnych ustawach skarbowych, n. p. o podatku domowym[4], o opłatach skarbowych[5], przewidywane są specyalne kary za pewne przewinienia skarbowe.

Dawniejsze ustawodawstwo skarbowe stało na tem stanowisku, że przewinienia skarbowe są przestępstwem odrębnem, *sui generis*, i z tego powodu wymagają odrębnych postanowień karnych i odrębnego postępowania.

Nowsze ustawodawstwo skarbowe z r. 1896 zajmuje pod tym względem stanowisko pośrednie: rozróżnia bowiem przestępstwa skarbowe, jak zatajenie podatku, uchylenie się od podatku i inne przestępstwa lżejsze, podlegające orzecznictwu władzy skar-

---

[1] §§ 62 i 225 ustawy z dnia 25 października 1896, Nr. 220, Dz. pr. p.

[2] Ustawa zasadnicza o władzy rządowej i wykonawczej z 21 grudnia 1867, Nr. 145, Dz. pr. p. zapowiedziała wydanie ustawy określającej prawno-prywatną odpowiedzialność urzędników administracyjnych za naruszenia prawa spowodowane zarządzeniami niezgodnemi z obowiązkiem, ustawa taka jednak dotychczas nie wyszła. Co do sędziów obowiązuje ustawa z 12 lipca 1872, Nr. 112, Dz. pr. p.

[3] Rozdział V. §§ 239—261.

[4] Dekret kan. nadw. z 29 lutego 1820 § 11 o karach za zatajenie czynszu.

[5] Ces. pat. z 9 lutego 1850 przewiduje w lżejszych przewinieniach podwyższenie opłaty do wysokości dwukrotnej i trzykrotnej, późniejsze ustawy stemplowe i o popatku giełdowym znacznie wyższe kary pieniężne, do 150 krotnej podwyżki.

bowej i karom pieniężnym (zazwyczaj pewną wielokrotną należnej sumy podatkowej), oraz przekroczenia i występki karno-sądowe, podlegające sądownictwu sądów zwyczajnych[1].

Prawo karne skarbowe z r. 1835 rozróżnia pokrzywdzenie skarbu (Gefällsverkürzungen) od właściwych przekroczeń skarbowych. Przekroczenia skarbowe są bądź pojedyncze (lekkie), bądź ciężkie; osobnym rodzajem ciężkich przekroczeń jest przemytnictwo. Kary są pieniężne lub karami aresztu prostego i ścisłego. Niekiedy przepadają za karę towary i winowajca traci swoje uprawnienia przemysłowe.

Ustawa karna skarbowa z r. 1835 zawiera w drugiej części postanowienia o postępowaniu w sprawach karnych skarbowych[2]. Postępowanie to opiera się na dawnym systemie inkwizycyjnym, w którym nie ma ani oskarżyciela, ani obrońcy, lecz wszystkie te funkcye łączy w jednej osobie sędzia skarbowy śledczy. Postępowanie jest pisemne, tajne i pośrednie w drodze rekwizycyi za pośrednictwem innych organów skarbowych. Sędzia orzekający orzeka na podstawie dowodów ustawowych o sprawie i o winie, a nie na podstawie własnego przekonania.

Od postępowania karnego może władza skarbowa odstąpić („ablassen") w wypadkach lekkich przekroczeń, jeżeli obwiniony przyznaje się do czynu, prosi o odstąpienie od postępowania karnego i składa najniższą karę pieniężną w gotówce lub dostatecznie ją zabezpiecza. W taki sposób umarza się w Austryi około 70% spraw skarbowych karnych.

Do orzekania w sprawach skarbowych karnych powołane

---

[1] §§ 242, 246 i 248 ust. z r. 1896; mianowicie popełniają przekroczenie sądowe: rzeczoznawcy lub mężowie zaufania fałszywie zeznający, urzędnicy naruszający obowiązek tajemnicy, osoby, które nadużywają swoich wiadomości o zarobkach i dochodach podatników na publicznem zgromadzeniu lub drukiem, niemniej osoby zabraniające osobom umocowanym przez Komisyę podatkową przystępu do lokalów zarobkowych i ich oglądania lub usiłują udaremnić tę czynność urzędową. Kary aresztu sięgają do sześciu miesięcy (§ 646 ustęp drugi).

[2] Ustawa z r. 1835 obejmuje 934 paragr. i jest kondyfikacyą systematyczną materyalnego i formalnego prawa karnego o przekroczeniach skarbowych, które określa w § 1 jako „czynności i zaniechania, przez które przekracza się ustawy i przepisy wydane dla podatków pośrednich". Ob. tłumaczenie polskie z r. 1897 R. Witoszyńskiego i tamże przegląd historyczny.

są same władze skarbowe (dyrekcye skarbowe okręgowe, a w toku instancyi dyrekcye krajowe i ministerstwo skarbu) tylko wtedy, gdy chodzi o sprawy mniejszej wagi, w których kara nałożona na jednego przestępcę nie przekracza 200 koron. We wszystkich innych sprawach powołane są do orzekania osobne sądy skarbowe (Gefälls-Gerichte), złożone w połowie z sędziów, w połowie z urzędników skarbowych. Sądy skarbowe okręgowe są ustanowione w siedzibie każdej dyrekcyi okręgowej i składają się z dwóch radców sądowych, dwóch urzędników skarbowych i przewodniczącego, zazwyczaj dyrektora okręgu skarbowego. Sądy skarbowe wyższe są w siedzibie sądu krajowego wyższego i składają się z dwóch radców apelacyjnych, dwóch urzędników krajowej dyrekcyi i przewodniczącego, zazwyczaj prezydenta sądu krajowego wyższego. Sąd skarbowy najwyższy w Wiedniu składa się z trzech radców najw. trybunału, trzech radców ministerstwa skarbu i przewodniczącego, prezydenta najw. trybunału lub jego zastępcy.

Niektóre sprawy szczególnie ciężkie, mianowicie kwalifikowane przemytnictwo i niektóre bardzo ciężkie przekroczenia skarbowe nie należą do kompetencyi sądów okręgowych, lecz w pierwszej instancyi do sądów wyższych, w drugiej zaś i ostatniej instancyi do sądu najwyższego. W innych sprawach powołany jest w pierwszej instancyi sąd okręgowy, w drugiej sąd wyższy, w trzeciej sąd najwyższy skarbowy.

Wyrok może być uwalniającym bądź dla braku winy, bądź z powodu przedawnienia kary, bądź dla bardzo prawnych dowodów. Wyrok zasądzający może być zaczepiony za pomocą odwołania do wyższej instancyi. Nadto rozwielmożnił się w Austryi system podań o darowanie lub złagodzenie kary w drodze łaski, a to zazwyczaj obok odwołania się od wyroku. W Austryi rozstrzyga podanie w drodze łaski ministerstwo skarbu, w Węgrzech król węgierski [1].

Postanowienia karne dawniejsze obowiązują tylko o tyle,

[1] Literaturę w sprawie sądownictwa karnego w Austryi podaje Eglauer „Gefällsstrafrecht“ i Meisel „Gefällsstrafverfahren“ w Oesterr. Staatswörterbuch; por. też Konrad „Grundris des oesterr. Finanzrechtes“ 1910 str. 98. S. Bauer „Das oester. Finanzstrafverfahren und seine Reform“, Finanzarchiv. 1903, str. 493—579; I. Michalski „O austr. prawie skarbowem w ogólności“ w Czasop. prawn. i ekonom., 1094, str. 352 i n.

o ile nie są sprzeczne z późniejszymi przepisami, zwłaszcza z epoki konstytucyjnej. W szczególności w myśl ustawy z dnia 27 października 1862 Nr. 87, Dz. pr. p. o ochronie wolności osobistej, aresztowanie osoby może nastąpić tylko na mocy sędziowskiego nakazu, zaopatrzonego powodami. Nakaz ten musi być doręczony aresztowanemu natychmiast przy aresztowaniu lub przynajmniej w ciągu najbliższych 24 godzin. W myśl ustawy z 27 października 1862, Nr. 88, Dz. pr. p. o ochronie prawa domowego, także rewizya domowa może być przedsięwziętą, zazwyczaj, z wyjątkiem wypadków w tej ustawie przewidzianych, tylko na mocy zaopatrzonego powodami nakazu sędziowskiego. Nakaz ten należy doręczyć interesowanemu natychmiast, lub przynajmniej w przeciągu najbliższych 24 godzin. W celach nadzoru policyjnego i skarbowego mogą organa nadzorcze przedsiębrać rewizye domowe tylko w wypadkach ustawą oznaczonych. Rewizye domowe przedsiębrane w celach nadzoru skarbowego mają się odbywać po myśli przepisów skarbowej ustawy karnej[1].

IV. EGZEKUTYWA PODATKÓW I OPŁAT.

Egzekutywa podatków i opłat publicznych nie jest jednolicie unormowaną. Dla podatków bezpośrednich obowiązuje postanowienie dekr. nadw. z 19 stycznia 1784, że egzekucyę na ruchomości przeprowadzają władze polityczne w sposobie i terminach powszechnej ordynacyi sądowej. Zasadę tę stosuje się także do egzekucyi innych podatków i opłat. Starostwa przeprowadzają egzekucyę przez organa skarbowe przy udziale urzędów podatkowych i gmin. Rekursy, zażalenia i przedstawienia przeciw aktom egzekucyi podatkowej rozstrzyga krajowa dyrekcya skarbu, a w dalszym toku instancyi ministerstwo skarbu.

Wykonawczym organem egzekucyjnym są egzekutorowie podatkowi, a w razie potrzeby wojsko. Egzekucya może być wdrożoną, jeżeli upłyną cztery tygodnie od terminu płatności podatku[2].

Pierwszym stopniem egzekucyi jest egzekucyjne upomnienie; po niem następuje zajęcie, oszacowanie a następnie sprzedaż ruchomości, sekwestracya dochodów nieruchomości, nakoniec sprze-

[1] §§ 3 i 5 ustawy z r. 1862.

[2] Ustawa z 9 marca 1870, Nr. 23, Dz. pr. p., § 4.

daż dóbr nieruchomych w drodze licytacyi sądowej. Do sprzedaży nieruchomości przystępuje się, jeżeli po egzekucyjnym upomnieniu ani przez zajęcie i sprzedaż ruchomości, ani przez sekwestracyę dochodów realności nie zaspokaja się zaległości podatkowej, albo jeżeli można przewidzieć, że sekwestracya nie doprowadzi do pożądanego rezultatu.

Polityczne postępowanie egzekucyjne musi się zastosować także do postanowień nowej ordynacyi egzekucyjnej sądowej [1] z 27 maja 1896, Nr. 79. Przedmioty uwolnione wedle tej ustawy od egzekucyi sądowej, wolne są także od egzekucyi administracyjnej. W szczególności niezbędne ubranie, łóżko, bielizna, sprzęty domowe i kuchenne, pożywienie i opał na dni 14, krowa mleczna, lub wedle wyboru dłużnika dwie kozy albo trzy owce, niemniej pożywienie dla nich potrzebne aż do najbliższych żniw, o ile one są konieczne do wyżywienia dłużnika, jego rodziny i służby, narzędzia rękodzielników, robotników i akuszerek potrzebne do ich pracy zawodowej i t. d., wolne są też od egzekucyi politycznej.

W miastach mających własny statut miejski sprawuje zazwyczaj egzekucyę polityczną gmina (magistrat) i otrzymuje za to opłaty egzekucyjne w całości lub części. Ministerstwo skarbu może jednak te czynności powierzyć osobnym organom egzekucyjnym. Tak jest n. p. we Lwowie, gdzie gmina zrzekła się tej czynności jej powierzonej.

Przy egzekucyi sądowej na nieruchomości mają niektóre podatki ustawowe prawo zastawu. Mianowicie podatki realne (gruntowy i domowy) zaległe (razem z dodatkami) za trzy lata ostatnie, opłaty od przeniesienia nieruchomości przez trzy lata, podatek zarobkowy od przedsiębiorstw obowiązanych do publicznego składania rachunków, zaległy za $1^1/_2$ roku, licząc wstecz od czasu egzekucyjnej sprzedaży realności przedsiębiorstwa. W razie upadłości podatnika należą podatki zaległe za trzy lata od otwarcia upadłości do pierwszej klasy wierzycieli konkursowych. Podatki zapadłe w czasie trwania konkursu należą do kosztów masy konkursowej.

---

[1] Ob. rozp. min. skarbu z 18 stycznia 1898, l. 58418 ex 1897. Przepisy odnoszące się do egzekucyi podatków bezpośrednich zebrało i wydało min. skarbu w r. 1878.

Prawo ściągania podatków i opłat gaśnie, jeżeli minęło sześć lat po upływie roku, w którym podatek lub opłata były płatne i jeżeli przedawnienie w tym czasie nie było przerwane przez odroczenie terminu, doręczanie nakazu zapłaty lub wdrożenie egzekucyi. Nie ma jednak przedawnienia, jeżeli pretensya skarbu została hipotecznie zabezpieczoną.

Od przedawnienia płatnych podatków i opłat należy odróżnić przedawnienie prawa wymiaru podatku lub opłaty, lub dodatkowego, uzupełniającego wymiaru. Prawo wymierzenia podatków gaśnie w czterech latach, stempli i bezpośrednich opłat w pięciu latach po upływie roku, w którym doniesiono władzy o zajściu podstaw wymiaru podatku lub opłaty, a względnie, jeżeli obowiązku doniesienia strona nie miała, po upływie roku, w którym powstała należność. Prawo dodatkowego wymiaru przedawnia się w dwóch latach, przy stemplach i bezpośrednich opłatach w trzech latach, po upływie roku, w którym poprzednio wymierzony podatek (opłata) stał się płatnym. Przedawnienie przerywa się przez podjęcie urzędowej czynności w celu wymiaru i uwiadomienia o tem strony.

Jeżeli władza nie została uwiadomioną o powstaniu prawa i obowiązku wymiaru podatku, wówczas przedawnienie nastąpić może dopiero po 30 latach po upływie roku, w którym należytość powstała[1].

V. KONTROLA RACHUNKÓW I DŁUGÓW PAŃSTWOWYCH.

Oprócz kontroli administracyjnej i kontroli kasowej, sprawowanej przez władze skarbowe, sprawuje w Austryi kontrolę konstytucyjną nad zarządem skarbowości i długów państwowych rada państwa przy pomocy najw. izby obrachunkowej i komisyi kontroli długów państwowych.

Najw. izba obrachunkowa[2] jest władzą bezpośrednio podlegającą cesarzowi, samodzielną, od ministerstw niezależną i zajmującą równe z niemi stanowisko. Zadaniem jej jest sprawowa-

[1] Postanowienie o przedawnieniu zawiera ustawa z 18 marca 1878, Nr. 31, Dz. pr. p. Prawo państwa do żądania pretensyj już płatnych przedawnia się w sześciu latach po upływie roku administracyjnego, w którym pretensya stała się płatną.

[2] Ustanowiona ces. rozporz. z 21 listopada 1866, Nr. 140, Dz. pr. p.

nie kontroli całego gospodarstwa państwowego, a to nie tylko pod względem cyfrowym, ale także pod względem zgodności z istniejącymi przepisami i zasadami zarządu. Badaniu najw. izby podlegają wszystkie rachunki władz państwowych z przychodów i wydatków pieniężnych i z całej własności państwa. Ma ona prawo kazać sobie przedłożyć do zbadania także rachunki instytutów, stowarzyszeń i funduszów, które skarb państwa obdziela dotacyami lub subwencyami, niemniej rachunki z funduszów i zakładów, nie dotowanych ze skarbu państwa, lecz zawiadywanych przez władze państwowe lub przez urzędników państwowych.

Najw. izba obrachunkowa starać się winna o zachowanie postępowania rachunkowego odpowiedniego celowi, ułatwiającego badanie i kontrolę. Władze administracyjne są obowiązane trzymać się wychodzących w tej mierze z najw. izby obrachunkowej zarządzeń. W tym celu porozumiewa się izba obrachunkowa z centralnemi władzami administracyjnemi, które z swojej strony przed zarządzeniem zmian w rachunkowości państwowej lub przepisach kasowych porozumieć się winny z najw. izbą obrachunkową. Najw. izba obrachunkowa ma prawo przekonywać się (przez swoich delegatów) o prawidłowości prowadzenia spraw w rachunkowych oddziałach władz administracyjnych, przedsiębrać szkontra kas, żądać dowodów rachunkowych i aktów do przejrzenia i przedstawić swe wątpliwości odnośnej władzy administracyjnej.

Jeżeli wątpliwości i zarzuty nie zostaną usunięte w drodze porozumienia z ministerstwem, przedstawia je izba cesarzowi do rozstrzygnięcia. Spostrzeżenia, których przedmiotem jest pominięcie lub przekroczenie ustawy skarbowej, mają być wytoczone przed parlament przy przedkładaniu centralnego zamknięcia rachunkowego, które za każdy rok administracyjny przedkłada izba do parlamentarnego zbadania i załatwienia.

Odrębna kontrola konstytucyjna istnieje nad zarządem długów państwowych. Pierwotnie w myśl ustawy z 10 czerwca 1868 Nr. 53, Dz. pr. p. miała komisya ta także obowiązek czuwania nad wspólnym długiem bieżącym austro-węgierskim w notach państwowych, a to wespół z komisją węgierską, obecnie jednak nie ma już długów wspólnych bieżących w monarchii, ponieważ noty państwowe zostały już z obiegu wycofane, a także co do spłaty części ogólnego długu państwowego nastąpiła w r. 1907 ugoda między Austryą i Węgrami.

Komisya kontroli długów państwowych Austryi składa się z sześciu członków i trzech zastępców. Dwóch członków i jednego zastępcę wybiera izba panów, czterech członków i dwóch zastępców izba posłów. Członkowie komisyi wybierani są na cały czas trwania mandatów izby posłów i sprawują swoje czynności nawet w razie rozwiązania izby posłów tak długo, dopóki nowo zebrana rada państwa nie dokona wyborów. Członkowie komisyi nie mogą być nigdy pociągani do odpowiedzialności z powodu czynionych w swej działalności oświadczeń i głosowań.

Przedmiotem kontroli komisyi jest cały dług państwa oraz poręczone przez państwo długi krajów. Komisya czuwa nad tem, aby zmiana i pomnożenie długu państwowego następowały tylko w drodze konstytucyjnej, aby zawiadywano długiem państwowym, jakoteż kaucyami i depozytami, zgodnie z ustawami, aby oprocentowanie jakoteż losowanie i wykupno obligacyj odbywało się w myśl postanowień ustawy i aby środki przeznaczone na oprocentowanie i umorzenie kapitału były użyte wedle przeznaczenia. W razie zaciągnięcia nowej pożyczki za zezwoleniem rady państwa komisya czuwa nad wpisaniem jej do głównej księgi długu państwowego, nad wygotowaniem zapisów dłużnych i zaopatruje wszystkie dokumenty dłużne w klauzulę z podpisem prezydenta i jednego członka komisyi.

Z końcem każdego półrocza komisya sporządza i ogłasza w urzędowej „Gazecie wiedeńskiej" wykaz stanu długów państwowych i przedkłada przynajmniej raz do roku izbie posłów sprawozdanie ze swoich spostrzeżeń, poczem izba posłów przesyła izbie panów swoje uchwały wraz z przedłożeniami komisyi.

Komisya powołaną została w myśl ustawy o reformie waluty z 2 sierpnia 1892 l. 130, Dz. p. p. także do sprawowania kontroli nad wykonaniem postanowień tej ustawy co do przechowania złota zakupionego celem wprowadzenia waluty złotej i ma przynajmniej raz do roku przedkładać radzie państwa sprawozdanie z wykonywania tej kontroli.

DZIAŁ PIERWSZY.

POGLĄD NA HISTORYĘ SKARBOWOŚCI W AUSTRYI.

Austrya stanowi dopiero od r. 1804 w stosunkach międzynarodowych osobne cesarstwo, gdyż dopiero dnia 10 sierpnia r. 1804 przybrał cesarz Franciszek tytuł dziedzicznego cesarza Austryi, a w dwa lata później w r. 1806 złożył godność cesarza w Niemczech. Przedtem już kraje dynastyi habsburskiej były nie tylko faktycznie, ale także formalnie od czasu wydania sankcyi pragmatycznej z r. 1713 połączone pod jej berłem jako nierozdzielna i dziedziczna całość, wchodziły jednak częściowo w skład rzeszy niemieckiej i miały za sobą odrębny rozwój także pod względem gospodarczym i skarbowym.

Skarbowość w poszczególnych krajach należących do rzeszy niemieckiej wytwarzała się w średnich wiekach jako gospodarstwo panów terytoryalnych. Znamionują ją ogólne cechy skarbowości średniowiecznej:[1] podstawą gospodarstwa panującego są dochody z jego dóbr, głównie daniny w naturze i usługi osobiste osadzonych na nich chłopów, zamieniane w miarę rozwoju gospodarstwa pieniężnego stopniowo na czynsze pieniężne. Wcześnie zdobyli książęta austryaccy na królach niemieckich regalia królewskie[2], mianowicie regale mennicze, celne, żydowskie, regale górnicze i solne, regale lasowe, polowania i rybołowstwa, które stanowiły rodzaj uprawnień panującego, jakiemi na podobieństwo dóbr swoich rozporządzał. Dobra i regalia książęce były zarazem podstawą kredytu panujących, przez co znaczniejsza ich część przeszła stopniowo w zastaw i przestała być źródłem dochodów panującego.

[1] Por. rozdział o skarbowości w średnich wiekach, str.

[2] Ob. O. Balzer „Historya ustroju Austryi“ 1899, str. 63.

W czasach potrzeby wojennej rozpisywali książęta już w XIII. wieku pobory nadzwyczajne na swoich poddanych w dobrach i miastach książęcych oraz na żydów. Szlachta, rycerstwo i duchowieństwo wolne były od nadzwyczajnych poborów. Odkąd warstwy wyższe zdobyły sobie udział w załatwianiu ważniejszych spraw krajowych za pomocą instytucyi sejmów ziemskich, tj. od końca XIV. wieku, odtąd powstała możność nałożenia w razie koniecznej potrzeby także na nie, a względnie na ich poddanych, poborów nadzwyczajnych, co stać się mogło tylko za ich przyzwoleniem. Z końcem wieków średnich takie odwoływanie się do sejmów o uchwalenie poborów stało się nowoczesnym zwyczajem, a z wzmocnieniem władzy panujących i ścieśnianiem praw sejmów ziemskich, przeobraziły się nowe pobory, w coroczne, zwyczajne podatki. Niekiedy sejmy dawały z góry pozwolenie wybierania podatków na lat kilka, niekiedy panujący rozpisywali je, nie zasięgając przyzwolenia sejmów. Obok dawniejszych poborów nadzwyczajnych, które stały się zwyczajnymi podatkami ziemskimi, powstały od czasu wojen z Turkami nowe nadzwyczajne podatki wojenne, zwane tureckimi (Türkensteuer).

Początki skarbowości w Austryi były więc podobne, jak w innych państwach europejskich w wiekach średnich. Panowała zresztą w austryackich krajach pod tym względem wielka rozmaitość, ponieważ nie było między nimi związków ścisłych oprócz wspólnej dynastyi. Rozmaitość ta wzmogła się od czasu trwałego połączenia krajów czeskich i węgierskich pod dynastyą Habsburgów t. j. od r. 1526 Tak królestwo czeskie, jak węgierskie były samoistnemi państwami, miały też samodzielne własne urządzenia skarbowe i złączone były z sobą i z dziedzicznymi krajami austryackimi tylko unią osobistą. Dla wytworzenia ściślejszej spójni między swoimi krajami rozpoczęli Habsburgowie systematyczną pracę nad utworzeniem jednolitego organizmu państwowego. Objawiło się to staranie także na polu skarbowości. Ferdynand I. już w r. 1527 powołał do życia nadworną izbę skarbową (Hofkammer) dla nadzorowania zarządu skarbowości w poszczególnych krajach, sprawowanego przez krajowe izby skarbowe. Na wzór austryackich izb skarbowych urządził Ferdynand I. w tym samym roku 1527 w krajach czeskich izbę skarbową królewską, w r. 1528 zaś w krajach węgierskich izbę skarbową w Budzie, przeniesioną później do Preszburga.

Ciągłe wojny z Turcyą w tym czasie zmuszały nakładać nadzwyczajne podatki tureckie na wszystkie kraje Habsburgów i doprowadziły do pewnego porozumienia się krajów dziedzicznych austryackich i krajów czeskich co do stosunku, w jakim kraje te przyczyniać się mają do kosztów wojennych. Zjazd wysłańców sejmowych w Pradze w r. 1542 zgodził się na to, aby nie licząc Węgier, kraje czeskie przyczyniały się na podstawie oszacowanej wartości dóbr i praw realnych kwotą 925.000 fl.[1], gdy pięć dziedzicznych krajów austryackich (bez Tyrolu) dostarczyć miało 400.000 fl. Po dokonaniu ostatecznego oszacowania ustalono udział krajów czeskich w dwóch trzecich częściach, krajów austryackich w jednej trzeciej części podatku. Ten stosunek utrzymał się dla postulatów sejmowych do końca XVII. wieku, chociaż w praktyce nie był ściśle dochowywany. Równocześnie porozumiały się wówczas stany austryackie z czeskimi co do podstaw opodatkowania i stopy podatkowej przy uchwalanych podatkach ziemskich. Wedle tego układu miał nadal każdy posiadacz posiadłości gruntowej zeznawać dla podatku swoje realności i pożytki w pełnej wartości, bydło zaś w $^5/_6$ wartości. Jako jednostkę podatkową oznaczono dla dóbr pańskich $^1/_{100}$, dla poddanych $^1/_{60}$ oszacowanej wartości majątku (Gült). W miastach miał rzeczywisty czynsz domów tworzyć podstawę oszacowania. Na tej podstawie porozumiały się dziedziczne kraje austryackie co do sum podatku między sobą i trzymały się tego stosunku aż do czasów Maryi Teresy.

Dochody z podatków, przeznaczone na utrzymanie wojska, stanowiły t. zw. etat wojenny, który odróżniano od etatu kameralnego. Do etatu kameralnego należały dochody z domen, regaliów i innych źródeł dochodów panującego i były przeznaczone na utrzymanie dworu i cywilnej administracyi. Do etatu wojskowego należały „kontrybucye“ rozdzielane zazwyczaj na poszczególne kraje w sumach ryczałtowych, celem samodzielnego rozdziału w obrębie krajów na opodatkowanych na wsi i w miastach. Wskutek rosnących potrzeb skarbowych i długów, zwrócono się już w XVII. i XVIII wieku ku podatkom pośrednim

[1] Czechy 425.000 fl., Morawy 200.000 fl., Śląsk 250.000 fl, Łużyce 50.000 fl.

monopolom i opłatom w formie stempla, tudzież wzorem państw zachodnich do zakładania banków państwowych.

Długi, jakie zaciągał panujący, były zrazu jego długami osobistymi, zabezpieczonymi na jego majątku i przyjmowanymi z obowiązku moralnego także przez jego następców. Z wyrobieniem się państwa stanowego zwracali się panujący do sejmów o przyjęcie na kraj pewnej części długów w ogólnym interesie zaciągniętych[1]. W ten sposób część długów panującego przeszła wyraźnie na części składowe państwa Habsburgów i już w XVII wieku rozróżniano rozmaite rodzaje długów państwowych, stosownie do celu, na jaki je zaciągnięto, mianowicie długi dworu, długi kameralne (na cele administracyi) i długi wojenne.

Wierzycielami panującego były kościoły, klasztory, miasta, stany, niekiedy obce państwa i miasta, kapitaliści prywatni i europejskie domy bankowe[2]. W r. 1703 starano się uregulować długi i finanse państwa za pomocą państwowego banku żyrowego (Banco del giro), któremu przekazano z kontrybucyi państwowych roczną dotacyę w kwocie 4 milionów fl. W r. 1704 przekazano bankowi 40 milionów fl. długów państwowych do umorzenia i podwyższono dlań dotacyę roczną na $5^1/_2$ mil. fl. z dochodów kameralnych. Bank jednak nie pozyskał zaufania, asygnaty bankowe spadły w kursie do trzeciej części nominalnej wartości i już w r. 1705 zawiesił bank wypłaty. Wówczas założono w r. 1906 przy pomocy miasta Wiednia „wiedeński bank miejski“ (Wiener Stadtbank), zawiadywany przez miasto i wydający obligacye miejskie. Bank miejski otrzymał w zarząd dochody kameralne i miał z nich oprocentowywać i umarzać długi państwowe, w pierwszym zaś rzędzie długi banku żyrowego. Bank miejski stał się niebawem bankiem państwowym, ponieważ

---

[1] Około r. 1570 przyjęły stany dług Maksymiliana II. w kwocie 3,700.000 fl. na kraje austryackie, w r. 1614 stany czeskie cesarski dług w kwocie 2,400.000 talarów, stany styryjskie przyjęły w r. 1569 dług arcyks. Karola w kwocie miliona fl., w latach 1580, 1581 i 1595 znowu po milionie fl. i t. d. Ob. Mensi „Staatschuld“ w Oest. Staatswörterbuch.

[2] Domowi Friggerów dłużny był w r. 1530 Ferdynand I. 998.430 fl. W czasie wojny 30 letniej zaliczył Wallenstein w 10 latach 1619–29 przeszło 8 milionów fl. na zastaw dóbr kameralnych. Bankier Samuel Oppenheimer miał w r. 1701 wierzytelność w kwocie $3^1/_2$ miliona fl. oprocentowaną do 20% (Mensi).

zarząd miejski miał nad sobą wyższą instancyę w komisyi (deputacyi) ministeryalnej, połączonej poźniej za ces. Maryi Teresy (1765) z izbą skarbową nadworną. Obligacye „miejskie“ bankowe były umarzane w miarę wpływu funduszów oddanych bankowi do zarządu i były faktycznie częścią długu państwowego. Bank ten oddał ważne usługi skarbowości państwa i kredytowi.

Preliminarze budżetowe były układane od czasów Karola VI., nie wykazywały jednak dochodów sumowych, lecz dochody czyste. Dochody publiczne wzrosły znacznie za rządów ces. Maryi Teresy. W r. 1754 wynosiły czyste dochody państwowe z domen, podatków i opłat niespełna 30 milionów fl., w r. 1781 zaś przeszło 57 milionów fl.; w r. 1792 wynosiły one 66 milionów fl. W tych sumach przedstawiały dochody z domen około 10%, dochody z podatków bezpośrednich w połowie XVIII. wieku około połowę, z końcem XVIII. wieku już tylko trzecią część dochodów, dochody z opłat i pośrednich podatków z końcem XVIII. wieku przeszło połowę dochodów skarbowych.

Rozwój ważniejszych źródeł dochodów państwowych przedstawiał się następująco:

Z podatków majątkowych bezpośrednich nakładanych na posiadaczy gruntów wiejskich i realności miejskich powstały z czasem podatki gruntowe i podatki domowe oraz zarobkowe. Podatki ziemskie, uchwalane dawniej przez stany, były pierwotnie ogólnymi podatkami majątkowymi posiadaczy gruntów i domów. Przedmiotem opodatkowania (Gült) był skapitalizowany dochód panów z gruntów, domów, dziesięcin, procentów, danin poddanych, praw wójtowskich i innych pożytków pańskich. Oszacowanie tego majątku opierało się na fasyach. Był to więc podatek majątkowy z charakterem osobistym i mógł być w części przerzucony na poddanych, przyczem dla gruntów dominikalnych była podstawa opodatkowania korzystniejszą, niż dla gruntów poddanych. We wszystkich krajach starali się panujący podatek ten wyzwolić z pod dowolności fasyi przez przekształcenie go na podatek realny, oparty na pewnych znamionach zewnętrznych, łatwych do skontrolowania. W Czechach w r. 1567 w miejsce podatku majątkowego nałożono podatek od domów w 4 klasach w oznaczonych stałych kwotach. Do pierwszej klasy należały domy w miastach, gdzie podatek działał jako podatek domowy, do dalszych klas domy na wsi, gdzie podatek działał jako gruntowy

od osad wolnych i poddanych włościan. W r. 1654 wprowadzono w Czechach na podstawie fasyj pierwszy kataster osad i wyznaczono na każdą osadę podatek w kwocie 3 fl. od powierzchni wedle wysiewu zboża. Na równi z taką osadą postawiono posiadanie czterech sztuk bydła pociągowego lub analogiczny dochód z przemysłu i handlu. Na mocy ces. pat. z r. 1713 sporządzono kataster doskonalszy na podstawie fasyi surowego przychodu gruntów wszystkich rodzajów uprawy, niemniej chowu bydła i młynów. W połowie XVII. wieku urządzono także na Morawach kataster gruntów rolnych i winnic wedle ilości i jakości łanów, w miastach zaś wedle zamieszkałych domów.

Pierwszym katastrem gruntowym opartym na badaniu rzeczywistej intraty gruntowej na podstawie wartości parceli gruntowych był kataster i podatek gruntowy medyolański (censimento milonese) zaprowadzony ces. pat. z 7 września 1718 Następnie podjęła ces. Marya Teresa w krajach austryackich „rektyfikacyę“ podatku na podstawie podziału gruntów na chłopskie (Rusticalbesitz) i pańskie (Dominicalbesitz). Kataster przeprowadzono w czasie od r. 1848—1860. Gruntów nie mierzono, lecz przyjęto za podstawę opodatkowania bądź morg (w Niższej Austryi), bądź obszar wedle wysiewu zboża (w Czechach i na Morawach). Zasadniczo ważnem było ustalenie podatku gruntowego, niezależnie od uchwał stanów i poddanie opodatkowaniu także gruntów dominikalnych, lubo wedle niższej stopy (o połowę) niż gruntów włościańskich.

Kataster terezyański został ulepszony przez kataster józefiński, sporządzony w czasie od 1785—1789. Cesarz Józef II. zarządził pomiar gruntów przez samych posiadaczy przy współudziale urzędników dominikalnych i zrównał grunta pańskie z gruntami włościańskimi co do stopy podatku. Wprawdzie cesarz Leopold II. cofnął tę reformę już w r. 1790 ale cesarz Franciszek I. zarządziwszy w r. 1817 sporządzenie nowego katastru na podstawie dokładnego pomiaru i oszanowania dochodu z gruntów wprowadził w r. 1819 tymczasowo w życie jako „prowizoryum“ kataster i podatek gruntowy józefiński. W ten sposób wprowadzono ten podatek gruntowy także w Galicyi i na Bukowinie, gdzie w ogóle nowy kataster stały Franciszka I. nie został ukończony. Nowe urządzenie katastru i podatku gruntowego

dotychczas obowiązujące, nastąpiło na mocy nowej ustawy z r. 1869.

Kataster gruntowy terezyański i józefiński nie objęły domów mieszkalnych w miastach, dla których już ces. Marya Teresa zarządziła od r. 1750 rektyfikacyę podatku domowego na podstawie rzeczywistego czynszu w ostatnim roku, a względnie osiągnąć się dającego z własnych mieszkań. W związku z reformą katastru gruntowego zarządził cesarz Józef II. także reformę podatku domowego, która jednak nie utrzymała się za cesarza Leopolda. Reformę podatku domowego zupełnie odrębnie od podatku gruntowego przeprowadzono w Austryi patentem z 23 lutego 1820, który dotychczas jest podstawą opodatkowania domów, jakkolwiek późniejszemi ustawami został w znacznej części zmieniony.

Podatki osobiste klasowe, rozpowszechnione w państwie stanowem, istniały także w krajach austryackich. Stopa podatku była różną dla poszczególnych stanów i była przez sejmy uchwalaną. Próbę przeobrażenia podatku klasowego na podatek dochodowy podjęła już ces. Marya Teresa patentem z 24 listopada 1763 tworząc klasy wedle wysokości dochodu W tym samym duchu rozwinięto podatek klasowy w podatek dochodowy patentem 11 listopada 1799, którem zastosowano do dochodów stopę procentową i progresyjną od 2½% do 20% dochodu[1]. Od podatku były wolne dochody, nie przekraczające 100 fl. rocznie, przychody z gruntów, płace urzędników państwowych i dochody cudzoziemców, nie zamieszkałych w Austryi przez dziesięć lat.

Jako uzupełnienie tego podatku wprowadzono w r. 1801 pogłówne od osób, nie mających dochodu wyższego nad 100 fl. rocznie. W r. 1802 rozszerzono pogłówne na wszystkich mieszkańców, oprócz dzieci niżej lat 15, ubogich i wojskowych i oznaczono je w stałej kwocie 30 kr. od osoby.

Podatek klasowy i pogłówne w Austryi zniesiono w r. 1829 przy sposobności zaprowadzenia patentem z 25 maja 1829 podatku konsumcyjnego.

Pochodzące z średnich wieków podatki żydowskie utrzymały się w krajach austryackich aż do pierwszej ery konstytu-

---

[1] Ob. T ę g o b o r s k i „Des finances et du credit public de l'Autriche", Paris 1843, I., str. 227.

cyjnej, zniesione zostały patentem z 20 października 1848. Były one częścią osobiste, częścią konsumcyjne (od mięsa koszernego, drobiu, światła w sobotę i święta). W Czechach skontyngentowano je za Maryi Teresy w r. 1748 w kwocie 211.000 fl., a następnie [1] 222.000 fl. rocznie, za cesarza Józefa II wprowadzono podatek od rodzin żydowskich i podatek konsumcyjny, później w r. 1799 w miejsce podatku od rodzin podatek majątkowy i tolerancyjny w rocznej kwocie 216.000 fl. Analogicznie rozwijały się podatki od żydów na Morawach i Śląsku. W Galicyi istniało od r. 1520 za czasów polskiego panowania pogłówne żydowskie (po złotym polskim od głowy), zamienione w Austryi w r. 1776 na podatek tolerancyjny po 4 fl. od rodziny i podatek przemysłowy i majątkowy w takiej samej wysokości. W miejsce podatku majątkowego i przemysłowego wprowadzono za Józefa II podatek od mięsa koszernego, dodatek krajowy domestykalny po 1 fl. od rodziny i taksę od ślubów żydowskich. W r. 1797 zaprowadzono podatek od światła w święta i uroczystości żydowskie.

Obok istniejących podatków realnych i osobistych wprowadzono w Austryi w r. 1812 patentem z 31 grudnia podatek klasowy zarobkowy. Przemysł, handel i zawody wolne były tym podatkiem ujęte w cztery klasy wedle taryfy, a podatek był wymierzany na podstawie zewnętrznych znamion przedsiębiorstwa i zajęcia w kwotach stałych taryfą ustanowionych. Także zaludnienie miejscowości, w której podatnik mieszkał, miało wpływ na wysokość podatku. Podatek zarobkowy, podwyższony później dodatkami, utrzymał się aż do reformy podatków bezpośrednich osobistych, dokonanej ustawą z 25 października 1896 Nr. 220 Dz. pr. p.

Po zniesieniu podatku klasowego i pogłównego powrócono w r. 1849 do idei podatku osobistego dochodowego. Cesarskim patentem z 29 października 1849 Nr. 439 wprowadzono „prowizorycznie“ podatek dochodowy, którym obciążono wszystkie rodzaje czystych dochodów, oprócz intraty z gruntów i domów,

[1] Ob. bliżej Scherer, „Juden“ w Oester. Staatswörterbuch (tamże literatura).

[2] Tęgoborski podaje dochód z podatków osobistych żydowskich w Galicyi w kwocie 690.000 fl., w Czechach 216.500 fl., na Morawach 66.000 fl., w Austryi Niższej 16.000 fl.

które równocześnie opodatkowano „nadzwyczajnym“ podatkiem. Dochód opodatkowany podzielono na trzy klasy; do pierwszej klasy wcielono wszystkie dochody podlegające podatkowi zarobkowemu z r. 1812, tudzież dochody z górnictwa, hutnictwa i zyski z dzierżaw; do drugiej klasy płace przekraczające 600 złr. mon. konw. rocznie; do trzeciej klasy odsetki od pożyczek, renty dożywotnie i od kapitałów. Podatek wymierzała władza podatkowa (administracye podatkowe i starostwa) na podstawie fasyi.

Podatek ten również uchyliła dopiero reforma podatków bezpośrednich z r. 1896.

Z podatków pośrednich i opłat do najdawniejszych należą cła i myta. Cła w średnich wiekach były uważane jako opłaty należące się panującemu przy przejściu przez pewne miejscowości, przez rzeki, uczęszczane drogi, podobnie jak myta drogowe, mostowe i przewozowe. Obydwa rodzaje opłat były czas długi na równi traktowane. W okresie merkantylnym nabrały doniosłego znaczenia cła graniczne zarówno jako źródło dochodów skarbowych, jakoteż jako środek ochrony przemysłu krajowego. W Austryi za Leopolda I i Karola VI rozwinięto system ceł granicznych prohibicyjnych, utrzymały się jednak także cła wewnętrzne. Za Maryi Teresy zniesiono w r. 1775 cła wewnętrzne między dziedzicznymi krajami niemieckimi, za Józefa II w r. 1784 zniesiono cła między krajami niemieckimi (oprócz Tyrolu), Czechami i Galicyą, za Franciszka II zniesiono cło między Galicyą Wschodnią i Zachodnią. Cła wewnętrzne między zachodnimi krajami austryackimi zniesiono między rokiem 1822 a 1826; w r. 1835 wyszła obowiązująca dotychczas ordynacya o cłach i monopolach państwowych. Linia celna między Austryą a Węgrami została zniesioną 1 lipca 1851. W czazie uznania dualistycznej formy monarchii utworzono związek handlowy i cłowy, odnawiany co lat dziesięć przez obydwa państwa. Do związku tego należą Bośnia i Hercegowina.

Myta państwowe zostały już uchylone. Najpierw ustawą z r. 1891 zniesiono myta mostowe, następnie ustawą z r. 1902 myta drogowe i przewozowe. Utrzymały się jednak w niektórych krajach, n. p. w Galicyi, myta krajowe, powiatowe, gminne, a nawet prywatne.

Z „regaliów“ średniowiecznych utrzymały się w Austryi jedynie regale fiskalne, monopol soli, oparty dzisiaj na ustawie

o monopolach z r. 1835, nadto regale mennicy, będące dzisiaj regalem państwowem bez cechy fiskalnej, gdyż tylko z wybijania monety zdawkowej przysparza państwu dochodów. Pośrednio korzystało państwo z tego prawa w XVIII i XIX wieku przez emisyę pieniądza papierowego, który jednak podobnie jak dawniej fałszowanie monety kruszcowej okazał się tylko chwilowym środkiem zaradczym, stale zaś podkopał kredyt państwowy i osłabił całe gospodarstwo społeczne.

Inne regalia przeobraziły się w państwie nowożytnem na prawo zwierzchnicze państwa i krajów nad rozwojem poszczególnych gałęzi produkcyi społecznej. Regale górnicze jest wedle obowiązującej ustawy górniczej z 23 maja 1854 „prawem zwierzchniczem panującego, mocą którego pewne minerały, w naturalnych pokładach się znajdujące, zastrzeżone są do wyłącznego rozporządzenia panującego.“ To prawo panującego, a raczej państwa polega na tem, że poszukiwanie i wydobywanie minerałów „zastrzeżonych“ dozwolone jest tylko za pozwoleniem władz górniczych. W miejsce regale leśnictwa, polowania i rybołostwa weszły ustawy państwowe, a od czasów konstytucyjnych ustawy krajowe o ochronie lasów, zwierzyny i rybołostwa, regulujące i ograniczające w interesie ogólnym wykonywanie uprawnień prywatnych. Krajowe ustawy łowieckie wprowadziły na rzecz funduszów krajowych opłaty[1] (karty myśliwskie) uprawniające do polowania na warunkach ustawowych.

W XVII wieku powstały w Austryi dwa monopole, saletry i prochu strzelniczego. Ces. patentem z 31 marca 1853 zniesiono monopol saletry i uznano produkcyę saletry za przemysł, wymagający koncesyi. Wyrób i sprzedaż prochu strzelniczego utrzymały się dotychczas ze względów bezpieczeństwa publicznego o tyle jako monopol państwowy, że dla produkcyi prochu strzelniczego koniecznem jest pozwolenie władzy wojskowej (generalnej dyrekcyi artyleryi), a upoważnieni do sprzedaży prochu strzelniczego mogą go nabywać po oznaczonej cenie tylko w rządowych magazynach prochu i sprzedawać po cenie przepisanej. Licencyi na sprzedaż prochu udzielają obecnie (od r. 1891) władze polityczne.

[1] Wedle dzisiaj obowiązującej w Galicyi krajowej ustawy łowieckiej z 13 lipca 1909 Nr. 2 Dz. u. kr. ex 1910 (§ 83) taksy od kart myśliwskich w Galicyi wynoszą rocznie 10 koron, na 3 lata 30 koron.

Z początkiem XVIII wieku powstały w Austryi monopole tytoniu i tabaki, kart do gry i t. zw. regale loteryi liczbowej.

Monopol tytoniu rozwinął się z dawniejszych ceł na tytoń. W r. 1670 nadał cesarz Leopold jednemu z dygnitarzy dworskich na lat 12 wyłączne prawo dowozu tytoniu do Austryi Niższej za opłatą cła, w r. 1676 otrzymał pewien kupiec wyłączne prawo na lat 10 urządzenia fabryki tytoniu, poczem w r. 1678 także handel tytoniem w Austryi Niższej, a później w innych krajach, za rocznym czynszem wydzierżawiano. Pomyślne wyniki finansowe tych dzierżaw dla interesowanych dały pobudkę do wprowadzenia ces. pat. z 20 maja 1701 monopolu tytoniowego, który zastrzeżono państwu. Aż do r. 1784 chwiejną była praktyka co do systemu monopolu: raz go wydzierżawiano, to znowu brano w zarząd własny. Od r. 1784 pozostaje monopol tytoniu stale w administracyi państwowej i okazał się bardzo obfitem źródłem dochodów skarbowych. Obecnie opiera się na ustawie o monopolach z r. 1835. Co do uprawy liści tytoniowych istniały jeszcze w XIX wieku w poszczególnych krajach rozmaite przepisy. W Galicyi i na Bukowinie była uprawa tytoniu od r. 1812 wolną, także w południowym Tyrolu otrzymało w r. 1828 wiele gmin prawo wolnej uprawy liści tytoniowych. Dopiero ces. pat. z 29 listopada 1850 rozszerzył monopol tytoniu w całej pełni na wszystkie kraje.

Na karty do gry nałożono za wzorem Francyi już w XVII wieku podatek w formie stempla (pieczęci) na pierwszej karcie, od r. 1701—1713 zaś zastrzeżono wyrób kart wyłącznie fabryce cesarskiej w Wiedniu. Przez pewien czas wydzierżawiano ten monopol, poczem powrócono do dawnego systemu opodatkowania. System ten utrzymał się także w ustawie z 15 kwietnia 1881 Nr. 43. Dz. pr. p.

Loterye prywatne podlegały opłatom już w XVII wieku. W r. 1710 wprowadzono osobno podatek od wygranych w wysokości 10%. W połowie XVIII wieku (1752) wydzierżawiono w całem państwie wyłączne prawo utrzymywania loteryi liczbowej genueńskiej, w r. 1787 zaś objęto loteryę w zarząd państwa. Dzisiejsze urządzenie loteryi liczbowej opiera się na patencie z 13 marca 1813.

Dzisiejsze opłaty skarbowe, podatki od spadków i od obrotu rozwinęły się z podatków nałożonych za czasów Maryi Teresy

w potrzebie wojennej. Pierwsza ustawa o podatkach stemplowych w formie ostemplowanego papieru w miejsce istniejącego już w niektórych krajach podatku od papieru wyszła za ces. Leopolda w r. 1686 dla pokrycia kosztów wojennych; podatkowi temu podlegały prywatne i publiczne dokumenty, urzędowe wypisy i podania do władz państwowych. Nie były to opłaty skarbowe w dzisiejszem znaczeniu, ponieważ w państwie patrymonialnem pobierały za czynności urzędowe same władze i organa władzy patrymonialnej opłaty, sportle i daniny, które w czasie nałożenia owego podatku (nadzwyczajnego) wcale nie były uchylone. Marya Teresa wprowadziła w r. 1762 z powodu kosztów wojny trzydziestoletniej jako zasiłek nadzwyczajny ponownie podatek stemplowy, a jeszcze przedtem w r. 1759 patentem z 6 czerwca podatek od spadków i darowizn. Podatki te utrzymały się za cesarza Józefa II i jego następców i były z powodu nowych potrzeb wojennych podwyższone (podatek spadkowy patentem z 15 października 1810). Patentem z 27 stycznia r. 1840 o stemplach i taksach zostały stemple i taksy uregulowane, przyczem podatek spadkowy uchylono. Patentem z 9 lutego 1850 Nr. 50 wydano nową, dotychczas z wielu zmianami obowiązującą ustawę stemplową, którą objęto także podatek od spadków, darowizn i od obrotu. Część ustawy z r. 1840 o taksach zachowała nadal moc obowiązującą. Stempel od kalendarzy istniał od r. 1711, zniesiony dopiero ustawą z 27 grudnia 1899 Nr. 261 Dz. pr. p. (wraz z stemplem od dzienników, wprowadzonym w r. 1789).

Podatki konsumcyjne od piwa, wina, miodu istniały w poszczególnych krajach już w XIV wieku, od wódki w XVI wieku. Obok napojów podlegały także inne produkty rolnicze i przemysłowe podatkom bądź w czasie produkcyi, bądź w czasie sprzedaży lub dowozu do pewnych miejscowości. Za cesarza Leopolda I podjęto usiłowania jednolitego urządzenia podatków konsumcyjnych przez wprowadzenie powszechnej „a k c y z y“. Jednakowoż tylko w Czechach i na Śląsku zgodziły się stany z początkiem XVIII wieku na wprowadzenie „uniwersalnej akcyzy“, która obejmowała cały system podatków konsumcyjnych, osobistych i od intrat. Podlegały jej napoje gorące, zboże (przy sprzedaży, mieleniu i wywozie), bydło rzeźne, dziczyzna, drzewo, materyały budowlane, siano, słoma, żelazo, towary kramarskie,

posiadanie koni, krów, wołów, owiec i kóz, intraty z młynów, hut szklanych i żelaznych, kamieniołomów, czynszów domów; akcyza zawierała także podatek przemysłowy i żydowski. W miastach podlegały akcyzie wszelkie artykuły żywności. Na Śląsku utrzymała się ta akcyza do r. 1742, w Czechach rozłożono ją stopniowo na poszczególne osobne kategorye podatków.

Istniały w Austryi już z końcem XVII i w XVIII wieku także podatki zbytkowe od kosztownych złotem i srebrem tkanych strojów, od powozów i koni zbytkowych, klejnotów, pudru i t. p. Wynikiem długoletnich dążeń do jednolitości i reformy podatków konsumcyjnych było najw. postan. z 25 maja 1829, wydane dla wszystkich krajów austryackich prócz Węgier, Dalmacyi i krajów włoskich. Później wprowadzono je także w Węgrzech (1851) i Dalmacyi (1879). Ustawa z r. 1829 wprowadziła ogólny podatek konsumcyjny, który późniejszemi ustawami został zróżniczkowany i zmieniony.

Prawo propinacyjne w dawnej Polsce obejmowało wyłącznie prawo produkowania i wyszynku gorących napojów, wódki, piwa i miodu i przysługało panom i niektórym gminom, zwłaszcza królewskim. W czasie zaboru Galicyi utrzymano postanowienia propinacyi, nie przyznano tylko tego prawa Krakowowi w czasie wcielenia Krakowa w r. 1846 do Austryi. W Czechach i na Morawach obejmowało prawo propinacyi monopol produkcyi i sprzedaży napojów propinacyjnych szynkarzom. Ustawą zasadniczą o reprezentacyi państwa z r. 1867 (§ 11 lit. c.) uznano kompetencyę sejmów uregulowania praw propinacyjnych. W Czechach i na Morawach zniesiono prawo propinacyi ustawami krajowemi z r. 1869, w Galicyi ustawą krajową z 30 grudnia 1875 Nr. 55 Dz. u. kr., we wszystkich tych krajach za wynagrodzeniem uprawnionych. W Galicyi w myśl ustawy krajowej z 22 czerwca 1889 przelano uprawnienia propinacyjne na fundusze propinacyjne, które z dniem 1 maja r. 1911 zwinięto.[1] Od r. 1911 weszły w życie w miejsce dochodów propinacyjnych krajowe opłaty szynkarskie i wyższy podatek krajowy od piwa.

Długi państwowe zostały skonwertowane w r. 1766 dzięki wzmocnieniu kredytu państwa na 4% obligacye. Wówczas wynosiły długi

[1] O propinacyi w Polsce i w Galicyi ob. rozprawy Bobrzyńskiego Kleczyńskiego, Starzyńskiego i inne; literaturę zestawił Starzyński „Zniesienie propinacyi w Galicyi“ w Bibliot. warszaw. 1890.

banku „miejskiego“, właściwie państwowego, około 110 milionów fl., inne długi państwowe 157 milionów fl. państwo miało od r. 1762 także nieoprocentowany dług w notach banku miejskiego, t. zw. bankocetlach, wydanych pierwotnie w sumie 12 milionów fl. Bankocetle jednak nie miały wówczas kursu przymusowego.

Wojna z Francyą w czasach rewolucyi i za Napoleona doprowadziła finanse państwa do bankructwa. Bankocetle, wydawane w coraz większych sumach uzyskały od r. 1799 stale disagio, wskutek czego nadano im w r. 1800 kurs przymusowy i musiano je wydawać także na drobne kwoty, ponieważ niski kurs bankocetli wyparł z obiegu nie tylko obiegową monetę srebrną, ale nawet monetę zdawkową. W r. 1810 było w obiegu 1060 milionów bankocetli, za 100 fl. w srebrze płacono 833 fl., w bankocetlach. Patentem finansowym z 20 lutego 1811 zredukowano wartość bankocetli do jednej piątej części ich nominalnej wartości. W takiej wartości miały być przyjmowane przy uiszczaniu podatków i w takiej wartości miały być wymienione za nowe „noty wykupna“ (Einlösungscheine). Nowe noty miały być wydane pod gwarancyą wszystkich krajów najwyżej w sumie 212·1 milionów fl., i zostały ogłoszone jako „waluta wiedeńska, jedyna waluta w obrębie państwa“. Równocześnie zredukował patent finansowy z r. 1811 odsetki od obligacyi publicznych do połowy. Tak zredukowane odsetki miały być płacone w notach wykupna lub w pięciokrotnej sumie w bankocetlach. Nowych not wydano rzeczywiście tylko 208·7 milionów fl., ponieważ okazało się, że 110 milionów fl., w bankocetlach do wypłaty nie przedstawiono. Mimo to zarządzono patentem z r. 1813 wydanie nowych not, zwanych „antycypacyjnemi“ (Anticipationsscheine), których obieg wzrósł w r. 1816 do sumy 470 milionów fl. Dla wprowadzenia ładu w finansach państwowych stworzono patentem z 1 czerwca 1816 uprzywilejowany akcyjny bank narodowy (dzisiaj austryacko-węgierski, który dopomógł państwu w ciągu 19 wieku do stopniowego wycofania not państwowych) i przeprowadzono w r. 1820 nową dewalwacyę not państwowych, ustalając ich kurs na 250 za 100.

W r. 1817 patentem z 22 stycznia utworzono w Austryi w miejsce istniejących już dawniej specyalnych funduszów umorzenia długów państwowych ogólny państwowy fundusz umorzenia długów. Funduszowi temu przekazano obligacye rozmai-

tych funduszów umorzeń w sumie 50 milionów fl., cenę sprzedaży domen państwowych, odsetki od obligacyi funduszu i dotacyę roczną 5 milionów fl., później podwyższona, celem szybszego umorzenia długów. W r. 1829 miał fundusz przeszło 200 milionów fl., w obligacyach państwowych. Z powodu ciągłych niedoborów w finansach państwowych począł topnieć ten fundusz, nakoniec patentem z 23 grudnia 1859 został zniesiony. Z końcem r. 1859 majątek funduszu wynosił 162·5 milionów fl.

Rozmaite rodzaje ogólnego długu państwa zostały na mocy ustawy z 20 marca 1868 skonwertowane na dług jednolity 5%-wy, a raczej $4^2/_{10}$ %, uwzględniając równocześnie nałożony 16%-wy podatek kuponowy. Z końcem roku 1868 wynosił dług [1] monarchii:

dług ogólny	2612·0	milionów fl.
„ bieżący w notach	307·9	„ „
„ w banku narod.	80·0	„ „
razem	3.001·9	milionów fl.

Z powodu panującego dawniej systemu budżetowania netto, nie podobna zestawić w całości skarbowości państwa w okresie przedkonstytucyjnym. Tęgoborski [2] zestawił następującą tablicę czystych dochodów poszczególnych krajów w r. 1839 w złotych monetą konwencyjną:

	Dochód kraju	na głowę fl. ludności	Koszta admin. polit.
Administracya centr.		—	13,335.051
Austrya dolna	19,940 000	14·14	7,326 893
Lombardya	19,200.000	7.34	4,320.659

[1] Por. moją rozprawę „Waluta w Austryi i dążenie do jej reformy“ Lwów 1890 str. 55.

[2] „Des finanses et du crédit public de l'Autriche“ II str. 362. O historyi skarbowości w Austryi ob. dzieła historyczne. Także O. Balzer podaje w „Historyi ustroju Austryi“ 1899 obszerną literaturę na str. 106, 233 i 442. Por. też artykuły i literaturę w Oest. Staatswörterbuch „Finanzgeschichte“ (v. Mensi), „Papiergeld“ (tenże), Staatsschuld (tenże).

	Dochód kraju	na głowę fl. ludności	Koszta admin. polit.
Węgry	16,990.000	1.25	4,053.712
Czechy	16,050.000	3·53	2,646.392
Wenecya	15,040.000	7·0	3,942.214
Galicya	12,647.000	2·41	2,677.816
Morawy i Śląsk	9,160.000	4·15	1,061.133
Austrya górna	1,040.000	5·55	1.674.421
Styrya	4,321.000	4·29	1,437.691
Karyntya i Kraina	3,981.000	5·16	977.294
Transylwania	3,867.000	1·52	1,012.653
Tyrol	3,242 000	3·52	1,439.207
Wybrzeże	2,864.000	5·58	848.531
Pogranicze wojsk.	2,639.000	3·13	?
Dalmacya	921.000	2·21	477.431
razem	154,522.000		

Źródłem dla poznania obowiązującego prawa skarbowego w Austryi jest ustawodawstwo państwa i krajów. W obec zmieniających się nieustannie urządzeń i przepisów skarbowych, nie może literatura skarbowości zastąpić znajomości źródeł bezpośrednich. Dlatego dla studyów skarbowych zalecić należy także wydawnictwa ustaw i komentarze przez ludzi fachowych, n. p. Rölla (podatki realne), Reischa (podatki osobiste bezpośrednie), Bernatzkyego (podatki konsumcyjne), Koczyńskiego (opłaty skarbowe) w wydaniach Manza.

Literaturę skarbowości i systemy nauki podają dzieła encyklopedyczne n. p. Oester. Staatswörterbuch (w dwóch wydaniach). także Handwörterbuch der Staatswissenschaften. Treściwy przegląd tej literatury podaje Jerzy Michalski w rozprawie „O austryackiem prawie skarbowem w ogólności“ w Czasopiśmie prawn. i ekonom. 1904 str. 352—365.

Z Polaków należy wymienić obok autorów ogólnych dzieł systematycznych Leona Bilińskiego i autora niniejszej książki, monografie i rozprawy Tęgoborskiego [1], Bilińskiego [2], Bo-

[1] Dzieło już cyt.; w języku niemieckim 1845; [2] „Gemeindebesteuerung und deren Reform“ 1878; referat o reformie podatku giełdowego z r.

chenka [3], autora [4], Lea [5], Czerkawskiego [6], Szczepanowskiego [7] Milewskiego [8], R. Różyckiego [9], Jerzego Michalskiego [10], Witoszyńskiego [11], Koczyńskiego [12], Gargasa [13] i innych [14].

1891 Alleg. izby posłów sesya XI; [3] „Podatek gruntowy“ Kraków 1883; [4] „Waluta w Austryi“ już cyt.; Finanse Galicyi r. 1894“ w Przeglądzie prawa i admin. R. 19 „Galicya w budżecie państwa na rok 1904 Lwów 1904 i inne przeglądy „Galicyi w budżecie państwa“; „Ogólny podatek dochodowy w Austryi“ Przegląd prawa i adm. R. 18; „Austr. podatek osobisto-dochodowy w praktyce“ R. 26; referat ankiety krajowej podatkowej z r. 1904 i komisyi sejmowej podatkowej o wadliwem wykonywaniu ustaw podatkowych i należytościowych; referaty w sejmowej komisyi budżetowej o zamknięciach rachunków funduszów krajowych; [5] „Podatek od spadków“ Kraków 1891; „Finanse Galicyi oraz projekt reformy skarbu krajowego“ Kraków 1889; „Wniosek Koła polskiego w sprawie podatku od spadków“ 1890; [6] Przeglądy Galicyi w budżecie państwa w Czasop. prawn. i ekonom. [7] „Gospodarstwo skarbowe minist. Taaffe-Dunajewski Ekonom. polski 1890; „Budżet austryacki ze stanowiska polityki inwestycyjnej“ Ekonom. polski 1891. [8] „Budżet i kredyt publiczny“ Kraków 1898; referaty budżetowe sejmowe; [9] „O podatkach w Austryi“ I Lwów 1898: „Opodatkowanie tytoniu w Austryi“ w księdze pamiątk. uniw. lwowskiego; „Austryackie realne podatki bezpośrednie“ Przegląd prawa i adm. 1903 i 1904; [10] „O austryackiem prawie skarbowem w ogólności“ Czasop. prawn. i ekonom. 1904; „Galic. spółki akcyjne i projekty reformy opodatkowania tych assocyacyi“ Przegląd prawa i adm. 1904; „Austryacki powszechny podatek zarobkowy“ Kraków 1903; „Projekt reformy administracyi a skarbowość“ Czasop. prawn. i ekonom. 1905; „Rezultaty podatku dochodowego w Prusiech i Austryi“ Czasop. prawn. ekon. 1907; „Plan finansowy ministra Bilińskiego“ Przegląd prawa i admin. 1910; [11] Tłumaczenie ustawy o przekroczeniach skarbowych z poglądem historycznym 1897; „ustawy i przepisy o grach losowych“ Lwów 1904; [12] wydawnictwo ustawy o opłatach (Manza), artykuł historyczny „Gebühren“ w Oest. Staatswörterbuch drugie wydanie; [13] „O podatku rentowym“ 1898; „Reforma opodatkowania towarzystw akcyjnych“ 1906; [14] Małaczyński Aleksander „O ekwiwalencie należytościowym“ Przegląd prawa i adm. 1891; Tadeusz Klusik Orzechowski „System rachunkowości w gospod. związków publicznych“ 1906; Horszowski „O egzekucyi należytości skarbowych“ Przegląd prawa i admin. R. 22. Stesłowicz „Reforma podatków bezpośrednich w Austryi“ Ekon. polski 1892: Lewicki „Budżet Austryi za rok 1891“ Ek. polski 1891.

DZIAŁ DRUGI.

BUDŻET AUSTRYI.

Skarbowość państwa i ciał samorządnych w Austryi rozwija się szybko, jak we wszystkich państwach nowożotnych. Upaństwowienie i budowa rozgałęzionej sieci kolejowej przyczyniły się nadto do bardzo znacznego wzrostu budżetu państwowego. Ostatni preliminarz budżetu państwowego na r. 1911 zawiera cyfrę wydatków w kwocie 2.818,196.736 koron, dochodów w kwocie 2.818,507.772 koron. Wobec tego, że coroczny wzrost budżetu wynosi około 100 milionów koron, można przeczuwać, że budżet na r. 1913 przekroczy cyfrę trzech miliardów koron.

Nie należy jednak sądzić, że całą tą sumą państwo rozporządzać może na zadania publiczne. Przeciwnie około dwie trzecie części tej sumy stanowią koszta zarobkowe i inne wydatki skarbowe na zarząd dóbr, kolei żelaznych i innych przedsiębiorstw skarbowych, wybieranie podatków i opłat, na długi państwowe i wypłatę emerytur wysłużonym urzędnikom i służbie państwowej. Zaledwie jedna trzecią część ogólnej sumy wydatków służy dla obrony państwa i innych publicznych celów państwowych. Także przychody wpływające z dóbr i kopalń państwowych, z kolei żelaznych, poczt i telegrafów, są w przeważnej części pochłonięte przez koszta utrzymywania majątku i przedsiębiorstw państwowych; dochody z niektórych podatków, zwłaszcza monopolów tytoniu i soli, wymagają również znacznych kosztów zarządu i fabrykacyi. Z tego powodu tylko połowa budżetowej sumy przychodów stanowi dochód czysty państwa, przeznaczony na opłacenie procentów i umorzenie długów państwowych, na

wypłatę emerytur państwowych, na obronę państwa i inne zadania publiczne. Wedle preliminarza budżetu na r. 1911 przedstawiają się cyfrowo wydatki i dochody państwa następnie:

I. WYDATKI PAŃSTWA.

1) WYDATKI ZARZĄDU SKARBOWEGO.

Państwo ma w zarządzie swoim dobra i lasy własne i funduszów religijnych, kopalnie, budynki, fabrykę nafty w Drohobyczu, składy zbożowe w Tryeście, drukarnię państwową w Wiedniu, które przysparzają państwu dochodów czystych, wymagają jednak znacznych wydatków zarządu. W systemie budżetowania brutto są wydatki jak ogólne przychody w budżecie uwidocznione. W szczególności wynoszą wydatki i przychody państwa z powyższego majątku w koronach:

	Wydatki	Przychody	Dochód+ Niedobór—
Dobra i lasy państwowe	15,173.504	19,945.440	+4,771.936 K.
„ „ funduszów religijnych . . .	2,584.180	3,517.990	+ 933.810 „
Kopalnie państwowe	19,746.460	22.459.710	+2,713.250 „
Budynki państwowe .	4,181.173	621.660	—3,559.513 „
Rafinerya nafty . .	10,865.160	11,202.850	+ 337.690 „
Składy zbożowe w Tryeście . . .	1,998.900	1,482.790	— 516.110 „
Drukarnia państwowa	7,223.923	8,432.750	+1,208.827 „
Razem	61,773 300	67,663.190	+5,889.890 K.

Znacznie wyższe cyfy budżetowe przypadają na zarząd i przychody kolei państwowych oraz poczt, telegrafów i telefonów. Przychody kolei państwowych wraz z centralnymi przychodami administracyjnymi ministerstwa kolei wynoszą 808,584.300 koron. Wydatki ruchu kolei państwowych wraz z wydatkami centralnymi wynoszą 622,161.960 koron, a razem z nadzwyczajnymi wydatkami na budynki i na pomnożenie parku wozowego 738,361.960 koron. Nadwyżka dochodów kolei państwowych wynosi w r. 1911 tylko 70,222.340 koron, pokrywa więc tylko częściowo ciężar długów kolejowych. Żegluga państwowa na jeziorze bodeńskiem daje

przychodu 503.000 koron, wydatki wynoszą 491.340 koron, dochód tylko 11.660 koron.

Poczty, telegrafy i telefony razem z pocztową Kasą oszczędności mają wedle budżetu

wydatki w kwocie . . .	178,303.400	koron
przychody „ . . .	200,269.100	„
dochód wynosi	21,965.700	koron.

Ogółem wynoszą wydatki i przychody budżetowe majątku i powyższych przedsiębiorstw państwowych:

wydatki . . .	978,930.000	koron
przychody . .	1.077,019.590	„
dochód	98,089.590	koron.

Z publicznych źródeł zbliżone są do przedsiębiorstw państwowych monopole tytoniu i soli, niemniej loterya i mennica, ponieważ wymagają wydatków na zarząd, a względnie na produkcyę i fabrykacyę, tudzież innych nakładów. Budżet monopolów loteryi i mennicy na r. 1911 przedstawia się następnie (w koronach):

	wydatki	przychody	dochód
Monopol tytoniu . . .	114,315.800	300,148.100	185,832.300
„ soli	18,225.615	48,557.900	30,332.235
Loterya	20,721.000	34,556.150	13,835.150
Mennica	990.900	1,095.200	104 300
Razem	154,253.315	384,357.350	230,104.035

Koszta zarządu skarbowego majątku i przedsiębiorstw państwa, monopolów, loteryi i mennicy wynoszą razem 1.133,183.315 koron, w obec sumy przychodów z tych źródeł 1.461,376.940 koron i dochodu w kwocie 328,193.625 koron.

Ogólne koszta zarządu skarbowości (władz i organów skarbowych) i kasowości wynoszą . . .	106,311.501	koron
Koszta wybierania ceł, podatków bezpośrednich, konsumcyjnych, od wyszynku, opłat, taks, podatku od biletów kolejowych, wynoszą razem	38,370.233	„
Suma kosztów skarbowych ogólnych	144,681.734	koron

Koszta zarządu skarbowego dóbr i przedsiębiorstw państwowych wraz z kosztami monopolów skarbowych, loteryi i mennicy, ogólnymi kosztami zarządu i wybierania podatków i opłat wynoszą razem 1.277,865 049 koron czyli przeszło 45 proc. sumy wydatków państwowych.

2. WYDATKI NA DŁUGI PAŃSTWOWE I EMERYTURY.

Długi państwowe Austryi składają się częścią z długów dawniejszych, przeważnie skonsolidowanych w r. 1868 w t. zw. jednolity dług państwa, częścią zaś z długów nowszych, zaciągniętych już po rozdziale monarchii na dwa państwa, bądź na cele inwestycyjne, mianowicie na zakupno i budowę kolei żelaznych, bądź na inne cele państwowe.

Wedle sprawozdania komisyi budżetowej izby posłów za rok 1910 wynosiły długi państwowe w połowie r. 1910 sumę 12.169 milionów koron, a po potrąceniu kwoty długu dawniejszego 1.389 milionów koron na rachunek Węgier (t. zw. blok węgierski), pozostaje na rachunek Austryi 10.780 milionów koron. Długi kolejowe zawarte w tej sumie wynosiły 4.650 milionów koron.

Zwyczajną formą stałych długów państwowych w Austryi są renty państwowe (4 proc. renta wspólna, 4 proc. renta płatna w złocie, 4 proc. renta koronowa, $3^1/_2$ proc. renta inwestycyjna). Długi państwowe kolejowe mają zazwyczaj formę obligów państwowych i pryorytetów kolejowych.

Długi bieżące w formie przekazów hipotecznych salinarnych są oprocentowane na 4 proc i $3^1/_2$ proc. i wynoszą okrągło 80 milionów koron; w formie bonów skarbowych (Schutzscheine) wynoszą sumę 220 milionów koron i są oprocentowane na 4 proc.

Wydatki na oprocentowanie, umorzenie i zarząd długów państwowych w r. 1911 wynoszą . . .	498,421.177	koron
a mianowicie: oprocentowanie długu dawniejszego „ogólnego“ .	149,436.817	koron
oproc. długów nowszych austryackich	270,320.722	„
Razem oprocentowanie	419,757.529	koron.

Umorzenie długu ogólnego . . . . . 27,716.149 koron
„ długów austryackich . . . . 50,224,889 „
Razem umorzenie 77,941.038 koron.

Na równi z wydatkami na długi państwowe obciążają skarb państwa wydatki na emerytury urzędników i służby państwowej; w braku bowiem osobnych funduszów emerytalnych wydatki te pokrywa corocznie budżet państwowy. Na r. 1911 preliminowano w etacie pensyjnym

wydatki w kwocie . . . . 111,141.224 koron
przychody . . . . . 10,302.500 „
wydatki netto 100,838.724 koron.

Wydatki budżetowe na długi państwowe i na emerytury wynoszą razem 609,562.401 koron.

Doliczywszy te wydatki do wydatków zarządu skarbowego w rozdziale poprzednim zestawionych, otrzymujemy sumę wydatków zarządu skarbowego wraz z wydatkami na długi państwowe i emerytury w kwocie 1.887,427.446 koron czyli 67% ogólnych wydatków budżetowych. Tylko reszta 33% wydatków w kwocie 930,769.290 koron pozostaje do rozporządzenia na wydatki wspólne monarchii, na obronę krajów, reprezentacyę państwa i inne zadania publiczne.

3. WYDATKI NA SPRAWY WSPÓLNE MONARCHII I NA OBRONĘ KRAJU.

W budżet państwowy na r.1911 wstawiono udział Austryi w wydatkach wspólnych uchwalonych w r. 1910. W rzeczywistości będzie ten udział znacznie wyższym z powodu wyższych kredytów na okręty wojenne preliminowanych na r. 1911.

Ogólne wydatki wspólne monarchii na sprawy zagraniczne, wojsko i marynarkę, na wspólny zarząd skarbu i kontrolę rachunków skarbowych uchwalono na r. 1910 w kwocie 440,950.200 koron, z której przypada na:

minist. spraw zagranicznych 15,908.921 K.
„ wojny i kredyt wojskowy dla Bośnii i Hercegowiny 419,944.549 „
minist skarbu i kontrolę rachunków wspólnych 5,096.730 K.

Ze względu dna to, że kwotę 9,126.250 koron pokrywają wspólne przychody administracyjne (w tem 4,700.000 K. monopol prochu strzelniczego) wynoszą wydatki wspólne netto 431,126.250 koron.

Na pokrycie tych wydatków służy najpierw dochód z ceł w obu państwach w sumie 160,911.929 koron, z którego na Austryę przypada 152,028.000 koron. Resztę wydatków ponoszą Austrya i Węgry w stosunku 63·6 proc. do 36·4 proc., cyfrowo Austrya w kwocie 172,290.046 koron, Węgry zaś w kwocie 98,611.975 koron.

Razem z dochodem z ceł preliminowane są wydatki Austryi na cele wspólne w kwocie 324,328,046 koron.

Uzupełnieniem tych wydatków są wydatki ministerstwa obrony krajowej na obronę krajową, żandarmeryę i policyę wojskową. Wynoszą one 97,107.350 koron.

Do przychodów wspólnych wpływa nakoniec datek Austryi do funduszu taks wojskowych w kwocie 2,289.971 koron.

Wydatki powyższe państwa na sprawy wspólne i obronę kraju wynoszą razem 423,725.367 koron.

4. WYDATKI NA REPREZENTACYĘ I ZARZĄD PAŃSTWA.

Wydatki na listę cywilną cesarza i koszta kancelaryi gabinetowej ponosi Austrya w równej części z Węgrami. Na Austryę przypada wydatek w kwocie . . . . . 11,489.637 koron

Wydatki na radę państwa wynoszą	4,165.083	„
„ „ ministrów „	4,110.700	„
„ na najwyższą izbę obrachunkową	717.400	„
Razem	20,482.820	koron

Wydatki na zarząd państwa i policyę państwową, objęte budżetem ministerstwa spraw wewnętrznych, wynoszą . . . . . 54,178.960 koron

Razem wydatki na reprezentacyę i zarząd państwa wynoszą . . . . . 74,661.780 koron.

5. WYDATKI NA SĄDOWNICTWO I TRYBUNAŁY PAŃSTWOWE.

Wydatki ministerstwa sprawiedliwości na zarząd centralny, na sądy i więzienia wynoszą wraz z wydatkami najwyższego try-

bunału sądowego	87,713.967	koron
wydatki trybunału państwa	67.156	„
„ administracyjnego . .	961.410	„
Razem	88,742.533	koron.

6. WYDATKI NA OŚWIATĘ I WYZNANIA.

Ogólny nadzór szkolny, szkolnictwo wyższe i średnie, seminarya nauczycielskie, szkoły handlowe, pozostają w Austryi w zarządzie ministerstwa oświaty.

Szkoły przemysłowe i górnicze są w zarządzie ministerstwa robót publicznych.

Szkoły rolnicze i leśne są (z wyjątkiem szkół wyższych) w zarządzie ministerstwa rolnictwa. Szkoły ludowe są utrzymywane w Austryi przez kraje i gminy, a zarząd ich sprawują rady szkolne krajowe.

Wydatki ministerstwa oświaty na cele oświaty preliminowane są w kwocie . . . . . 75,892.705 koron.

Z tej sumy przypada:

na szkoły wyższe kwota	21,967.233	koron
„ „ średnie i licea żeńskie	33,406.409	„
„ seminarya nauczycielskie	8,282.270	„
„ szkoły handlowe	1,859.183	„

Wydatki na szkoły przemysłowe państwowe i inne wynoszą . .	16,438.370	koron
„ na szkoły górnicze wynoszą	666.840	„
„ „ „ rolnicze i lasowe oraz subwencye i stypendya	2,415.883	„
Razem wydatki na szkoły powyższe zawodowe	19,521.063	koron

Wydatki te razem z wydatkami ministerstwa oświaty na cele oświaty wynoszą kwotę . . . . . 95,413.768 koron.

Wydatki na cele wyznań, szczególnie na dotacye dla duchowieństwa katolickiego, wynoszą . . . . 27,083.904 koron.

Wydatki na oświatę i wyznania razem wynoszą . . . . . 122,497.672 koron.

7. WYDATKI NA CELE GOSPODARCZE I SPOŁECZNE.

W pierwszym rzędzie zaliczamy tu wydatki na komunikacye. Koszta zarządu i ruchu kolei żelaznych, poczt, telegrafów i telefonów wymieniliśmy już poprzednio. Koszta budowy nowych linij kolejowych obejmują osobne preliminarze inwestycyjne poza budżetem co lat kilka przedkładane. W budżecie na r. 1911 znajdują się następujące pozycye, dotąd nie wymienione:

Utrzymanie dróg i nowe drogi	25,306.550	koron
Zasiłki państwowe z tytułu gwarancyi kolei lokalnych i miejskiej kolei wiedeńskiej	10,923.600	„
Budowa i utrzymanie portów morskich . .	7,671.980	„
Subwencya dla żeglugi morskiej na Dunaju	24,520.710	„
Razem	67,927.840	koron

Wydatki na rolnictwo, chów bydła i koni, na melioracye, zabudowanie potoków górskich, na nadzór kultury krajowej, służbę weterynaryjną i operacye agrarne, wynoszą . . . . . 41,755.637 koron.

Wydatki na górnictwo, mianowicie na urzędy górnicze wynoszą . . 1,063.660 „ nie licząc tu uwzględnionych już poprzednio wydatków na szkoły górnicze, kopalnie państwowe i na rafineryę nafty w Drohobyczu.

Wydatki na popieranie rękodzieła, budowy domów mieszkalnych, przemysłu i handlu, na ochronę emigrantów, na urząd patentowy, urzędy cechownicze i centralny zarząd ministerstwa handlu i robót publicznych wynoszą . . 18,914.010 koron

Wydatki na służbę budowniczą . .	5,238.990	„
„ „ dyrekcyę dróg wodnych .	1,283.030	„
„ „ regulacye rzek	11,967.820	„
„ „ nowe budynki	25,374.280	„
„ „ złagodzenie klęsk elementarnych	3,000 000	„

Razem wynoszą powyższe wydatki na cele komunikacyjne, gospodarcze i społeczne 176,525.267 koron.

8. ZASIŁKI DLA KRAJÓW I GMIN.

Oprócz dotacyj i zasiłków udzielanych przez państwo krajom, gminom i stowarzyszeniom na cele oświatowe i ekonomiczne, zawiera budżet następujące kwoty na poparcie finansów autonomicznych:

Udział krajów w dochodach z podatków bezpośrednich	20,000.000	koron
Udział krajów w dochodach z podatku od wódki	20,700.000	„
Udział miasta Wiednia w dochodzie z akcyzy	1,450.000	„
Subwencya dla miasta Pragi (ostatnia rata)	1,600.000	„
„ dla funduszów propinacyjnych w Galicyi i na Bukowinie . .	866.667	„
Razem	44,616.667	„

9. ZESTAWIENIE WYDATKÓW PAŃSTWA.

W budżecie są wydatki i przychody zestawione wedle działów administracyjnych. Zestawione wedle działów rzeczowych wynoszą:

a) Koszta zarządu skarbowego . .	1,277,865.049	koron
b) Wydatki na długi i emerytury .	609,562.401	„
c) „ „ sprawy wspólne i obronę krajową	423,725.376	„
d) „ na reprezentacyę i zarząd państwa	74,661.780	„
e) „ na sądownictwo i trybunały państwowe	88,742.533	„
f) „ na oświatę i wyznania .	122,497.672	„
g) „ na cele gospodarcze i społeczne	176,525.267	„
h) Zasiłki dla krajów i gmin . .	44,616.667	„
Wydatki ogółem . .	2.818,196.736	koron.

II. PRZYCHODY PANSTWA.

1. PRZYCHODY Z MAJĄTKU, PRZEDSIĘBIORSTW I UPRAWNIEŃ PAŃSTWA.

Wedle zestawienia uczynionego poprzednio w dziale wydatków zarządu skarbowego (str. 621) wynoszą przychody państwa z dóbr i lasów państwowych, z dóbr funduszów religijnych, z budynków i kopalń państwowych, z rafineryi nafty, ze składów zbożowych w Tryeście, z drukarni państwowej

sumę	67,663.190	koron
dochód czysty zaś	5,889.890	„

Oprócz powyższych sum zawiera budżet jeszcze następujące przychody z majątku państwa:

Ze sprzedaży nieruchomości państwa .	810.420	koron
Z najmu domów dla wojska i z dzierżawy parcel nad morzem	326.813	„
„ wierzytelności państwa	965.515	„
„ lokacyi kapitałów	5,500.000	„
„ odsetek zwłoki od kolei południowej .	638.709	„
Razem	8,251.457	koron.

Przychody kolei państwowych i żeglugi na Jeziorze Bodeńskiem wynoszą 809,087.300 koron, dochód zaś tylko 70,234.000 koron.

Udział państwa w zyskach kolei prywatnych i lokalnych wynosi 410.100 koron, nadto podjęcie funduszu rezerwowego budowlanego kolei północnej ces. Ferdynanda 1,662.000 koron, razem 2,072.100 koron.

Przychody poczt, telegrafów i telefonów oraz pocztowej Kasy oszczędności wynoszą 200,269.100 koron, dochód czysty zaś 21,965.700 koron.

Fundusze religijne w zarządzie państwa przysparzają państwu przychodu w kwocie . . . . . 6,246.445 koron nie wliczając w to dochodów z dóbr funszów religijnych.

Udział państwa w zyskach banku austro-węgierskiego wraz z podatkiem od banknotów wynosi . . . . . 4,050.000 „

Ogólna suma przychodów z majątku, przedsiębiorstw i powyższych uprawnień państwa wynosi 1.097,639.595 koron, dochód czysty z tych źródeł wynosi 118,709.595 koron.

2. PRZYCHODY ADMINISTRACYJNE.

Przychody przewidywane przy sposobności pełnienia administracyi państwa, nie wliczając w nie przychodów z cechą zarobkową, podatków i opłat, wynoszą:

W dziale rady ministrów i min. spraw wewnętrznych	5,242.839	koron
„ min. obrony krajowej	1,571.203	„
„ min. oświaty i wyznań	7,381.761	„
„ min. skarbu (zarząd skarbowy, kasowy i długów państwowych) . .	13,080.846	„
„ min. handlu	3,677 670	„
„ „ rolnictwa	3,243.316	„
„ „ sprawiedliwości	4,551.263	„
„ „ robót publicznych	3,790.580	„
„ nowych budynków	789.222	„
„ emerytur (prócz podatku)	2.500	„
Razem	43,331.200	koron.

3. OPŁATY SKARBOWE.

Ustawa austryacka[1] o opłatach z 9 lutego r. 1850, uzupełniona wielu późniejszymi przepisami, nie rozróżnia opłat właściwych od podatków. Budżet na r. 1911 przewiduje dochód ze stempli, taks i opłat w sumie . . . . 191,241.500 koron

Od tej sumy należy odliczyć następujące podatki:

Stempel od weksli i promes . . .	3,796.000	koron
Podatek od obrotu effektów . . .	1,393.000	„
„ „ kart do gry	680.000	„
Podatki od obrotu nieruchomości .	53,400.000	„
„ spadkowe	26,550.000	„

[1] Ob. wyżej str. 303.

Podatki ekwiwalentowe	7,900.000	koron
„ od wygranych i zysków losowych	4,100.000	„
„ „ gry w totalizatora . . .	1,700.000	„
Razem	99,514.000	koron.

Po potrąceniu tej sumy wynosi przychód:

ze stempli, taks i opłat . . .	91,727.500	koron
z opłat od cechowania . . .	1,716.000	„
„ „ górniczych	1,085.230	„
„ „ probierczych	1,045.000	„
Razem	95,573.730	koron.

Opłaty szkolne (czesne) mieszczą się w cyfrach przychodów administracyjnych. Opłaty mennicze (w kwocie 300.000 koron) mieszczą się w przychodach mennicy.

5. LOTERYA LICZBOWA, MENNICA, PRAWO KADUKA.

Przychód z loteryi liczbowej [1], istniejącej w Austryi na mocy ces. patentu z 14 marca 1813, wynosi wedle

preliminarza	34,556.150	koron
dochód czysty zaś	13,835.150	„
Przychód z mennicy wynosi . . .	1,095.200	„
dochód czysty zaś	104.035	„
Z tytułu prawa kaduka (spadków bez dziedzica) preliminowano . .	180.000	„
Przychód z powyższych trzech źródeł razem wynosi	35,831.350	koron.

4. PODATKI BEZPOŚREDNIE.

Ustawodawstwo austryackie rozróżnia podatki bezpośrednie, pośrednie, monopole i cła (directe Steuern, indirecte Abgaben, Zölle). Podatki bezpośrednie dzielą się na realne i na osobiste. Do podatków realnych należy podatek gruntowy, domowo-czynszowy, 5% podatek od nowych domów i domowo-klasowy. Do

[1] Ob. wyżej, str. 281.

podatków osobistych należą podatek zarobkowy ogólny i od przedsiębiorstw obowiązanych do publicznego składania rachunków, podatek od renty, podatek osobisto-dochodowy, podatek od płacy. Do podatków osobistych należy zaliczyć także podatek wojskowy (taksę wojskową) i podatek 3% od płac urzędników państwowych na pensye dla wdów i sierót.

a) PODATEK GRUNTOWY.

Podatek gruntowy jest oparty na ustawie z 24 maja 1869 Nr. 88 i na przepisach późniejszych. Podatek gruntowy opłaca się od gruntów, które mogą być użytkowane w drodze kultury realnej, chociażby były przeznaczone dla innych celów. Podstawą wymiaru podatku jest czysty dochód katastralny parcel gruntowych w każdym rodzaju uprawy. Kataster obejmuje osiem rodzajów uprawy (role, łąki, ogrody, winnice, pastwiska, połoniny, lasy, bagna, jeziora i stawy). W każdym rodzaju uprawy są rozmaite stopnie jakości i dochodu czystego w poszczególnych okręgach klasyfikacyjnych. Ogólna suma podatku jest z góry co lat piętnaście oznaczoną i rozdzieloną na parcele gruntowe. Po latach piętnastu podlega kataster gruntowy rewizyi [1]. Ogólna suma (kontyngient) podatku gruntowego na ostatni okres lat piętnastu (1897—1912) wynosi 70 milionów koron. Podatek wymierza urząd podatkowy od każdej parceli i dla każdego posiadacza gruntu wedle arkusza jego posiadłości gruntowych czyli spisu parcel, będących w jego posiadaniu. Stopa podatku gruntowego w stosunku do oszacowanego dochodu czystego wynosi 22·7 proc.; od wynikającej wedle tej stopy podatku potrąca się na mocy ustawy z r. 1896 tytułem opustu czyli zniżki podatku 15 proc. [2].

Niektóre parcele gruntowe są uwolnione stale, inne czasowo od podatku gruntowego. Stale uwolnione są grunty nieproduktywne, bagna, jeziora i stawy, o ile nie mogą być oddane uprawie rolnej i nie dają intraty z rybołostwa, trzciny lub torfowisk, tak samo publiczne drogi, cmentarze, przestrzenie zabudowane, podwórza. Czasowo wolne są od podatku grunta spustoszone i nieuprawne, oddane uprawie rolnej. W razie zniszczenia plo-

[1] Ob. wyżej, str. 433.
[2] Ob. wyżej, str. 435.

nów przez klęski elementarne (powódź, grad, myszy i t. p.) może być podatek w danym roku w całości lub w części odpisany.

Ogólny dochód czysty z gruntów w Austryi wynosi wedle uchwał komisyi centralnej dla rewizyi katastru gruntowego 306,833.880 koron.

Odpisy podatku gruntowego z powodu klęsk elementarnych wynoszą rocznie około 6 milionów koron, opust zaś podatku w wysokości 15 proc. wynosi przeszło 10 milionów koron. Z tego powodu budżet przewiduje z podatku gruntowego zamiast pełnej sumy kontyngientowej (70 milionów koron) tylko kwotę dochodu . . . . . 53,200.000 koron.

b) PODATEK DOMOWY.

Podatek domowy, oparty na ces. patencie z 23. lutego 1820 i ustawie z 9 lutego 1882, jest bądź podatkiem domowo-czynszowym, bądź podatkiem 5% dochodowym od nowych domów, bądź podatkiem domowo-klasowym.

Od podatku domowego są wolne kościoły, budynki państwowe i koszary wojskowe, szpitale, probostwa, domy przeznaczone dla celów dobroczynnych. Czasowo wolne są od podatku domy nowe i części przebudowane, domy robotnicze i inne wedle ustaw specyalnych.

Podatek domowo-czynszowy[1] spada na wszystkie domy, które są w całości lub części wynajęte, oraz na domy nie wynajęte w takich miejscowościach, w których przynajmniej połowa domów i połowa izb mieszkalnych jest za czynszem wynajmowaną. Podstawą wymiaru tego podatku jest rzeczywisty czynsz mieszkalny, zeznany za dwa lata ostatnie, a przy domach lub mieszkaniach niewynajętych wartość czynszowa onychże. W razie uzasadnionych wątpliwosci co do prawdziwości fasyi, może być dom komisyjnie zbadany i fasya zgodnie z prawdą podwyższoną czyli „sprostowaną“. Tytułem kosztów utrzymania i amortyzacyi wolno potrącić od czynszu surowego ryczałtową kwotę 30 prc. czynszu, a w miastach podlegających wyższej stopie podatku, tylko 15 prc. czynszu. Stopa podatku wynosi 20 prc. czynszu, a w niektórych miastach (w Galicyi we Lwowie) $26^2/_3$ prc. Do tej stopy nakładają ciała autonomiczne swoje dodatki do podat-

[1] Ob. wyżej, str. 442

ków. Na mocy ustawy z r. 1896 wynosi opust podatku domowo-czynszowego (bez dodatków) $12^1/_2$ prc.

Suma czynszów podlegających opodatkowaniu wynosiła w r. 1910 w państwie 778 milionów koron. Na r. 1911 preliminowano dochód z tego podatku w kwocie 93,700.000 koron.

Domy nowe, uwolnione na pewien czas ustawą oznaczony zazwyczaj na lat 12 od podatku domowego, opłacają 5 prc. podatek dochodowy[1] od średniej czystej intraty z dwóch lat ostatnich. Dochód z tego podatku preliminowano w budżecie w kwocie 8,900.000 koron.

Podatek domowo-klasowy opłaca się wedle taryfy klasowej, ułożonej i stopniowanej wedle ilości izb mieszkalnych w domach, nie podlegających podatkowi domowo czynszowemu. Dochód preliminowany z tego podatku wynosi 10,500.000 koron.

Dochód z całego podatku domowego wynosi 113,100.000 kor.

c) PODATEK ZAROBKOWY.

Podatek zarobkowy jest wedle ustawy o podatkach osobistych z 25 października 1896 dwojaki: ogólny i od przedsiębiorstw obowiązanych do publicznego składania rachunków; obydwa podatki przedstawiliśmy wyżej (str. 454—7).

Dochód z podatku zarobkowego ogólnego preliminowano w sumie 36,500 000 koron.

Kontyngient podatku zarobkowego na r. 1910/11 jest wyższy od sumy preliminowanej, mianowicie wynosi 36,793.153 koron; suma dochodu przewidywanego jest niższą ze względu na odpisy podatku.

Podatek zarobkowy od przemysłu wędrownego preliminowano w kwocie 162.000 koron.

Podatek zarobkowy od przedsiębiorstw obowiązanych do publicznego składania rachunków preliminowano w sumie 66,500.000 koron.

d) PODATEK OD RENTY.

Podatek od renty jest w Austryi uzupełniającym podatkiem dochodowym[2]. Główny dochód z tego podatku wpływa w formie podatku kuponowego.

[1] Ob. wyżej, str. 441.

[2] Ob. wyżej, str. 396—7.

Zwyczajna stopa podatku wynosi 2 prc., zaś 3 prc. od czynszów dzierżawnych przemysłowych. Od dawniejszych rent państwowych wynosi stopa podatku 10 prc. Podatek od renty wynosi 10,700.000 koron.

e) PODATEK OSOBISTO-DOCHODOWY.

Podatek osobisto-dochodowy, wprowadzony ustawą z 25 października 1896, spada na osoby fizyczne i spadki leżące. Cudzoziemcy podlegają temu podatkowi, jeżeli w Austryi mieszkają, przebywają dłużej niż rok, albo pozostają dla zarobkowania: wolni są jednak od podatku co do tej części dochodu, jaką pobierają z zagranicy, jeżeli ta część dochodu podlega już zagranicą analogicznemu podatkowi. Cudzoziemcy zamieszkali zagranicą płacą podatek osobisto dochodowy tylko wtedy, jeżeli w Austryi posiadają realności lub wierzytelności hipoteczne, albo mają przedsiębiorstwo zarobkowe lub zajęcie na zysk obliczone. Minimum dochodu w kwocie 1200 koron jest wolne od podatku. Ulgi podatkowe przyznane są ojcom rodzin, mającym dochód do 4.000 koron, jeżeli prócz małżonki mają na utrzymaniu dwóch członków rodziny. Także z powodu nieszczęść obniżających siłę podatkową podatników, mających niżej 10.000 koron dochodu, dopuszczalne są ulgi podatkowe.

Stopa podatku jest progresywną i sięga do 5 prc.

Wymiar podatku odbywa się na podstawie własnej fasyi podatników przez komisje szacunkowe, wedle zasad już rozwiniętych [1], w połowie wybierane przez podatników (komisye apelacyjne przez sejmy), w połowie zaś mianowane przez ministra skarbu.

Dochód z podatku osobisto-dochodowego preliminowano w kwocie 81,000.000 koron.

f) PODATEK OD PŁAC (OD WYŻSZYCH PŁAC SŁUŻBOWYCH).

Podatek od płacy [2] obciąża płacę urzędników, nauczycieli, duchownych, tak publicznych, jak prywatnych, jeżeli płaca wraz

---

[1] Ob. wyżej, str. 364—5.

[2] Ob. wyżej, str. 394.

z innymi poborami (dodatki aktywalne, remuneracye, kongrua, tantyemy) wynosi przynajmniej 6.400 koron rocznie.

Stopa podatku od płacy jest progresywną, sięga do 6 prc.

Dochód z podatku od płacy wynosi 3,592.000 koron.

Płace służbowe podlegają prócz podatku osobisto-dochodowego i od wyższych płac jeszcze taksom służbowym[1] ($^1/_3$ część od nadwyżki płac przy sposobności awansu do wyższych stopni płacy), oraz dodatkom 3 prc. na pensye wdów i sierot, tudzież datkom na uzupełnienie emerytury częścią dodatków aktywalnych.

Taksy służbowe są wliczone do dochodu z taks, poprzednio podanego (wynoszą one 4,800 000 koron). Datki urzędników i służby państwowej na emerytury wynoszą 10,300.000 kor.

g) PODATEK WOJSKOWY. PODATEK OD WYSZYNKU.

Dochód z podatku wojskowego, t. zw. taksy wojskowej, unormowanej ponownie[2] w r. 1907, wynosi 3,600.000 koron.

Podatek od wyszynku i drobnej sprzedaży gorących napojów zalicza się wprawdzie w budżecie austr. do pośrednich, jest jednak raczej specyalnym podatkiem zarobkowym. Preliminowany dochód z tego podatku wynosi 2,319.000 koron.

Ogólny dochód preliminowany z wszystkich podatków bezpośrednich realnych i osobistych, wraz z taksą wojskową, podatkiem od wyszynku, dodatkami na emerytury i odsetkami zwłoki i opłatami egzekucyjnemi wynosi 384,794.000 koron.

6. PODATKI OD SPADKÓW I OD OBROTU.

Podatki tej kategoryi mieszczą się przeważnie w systemie „opłat“ skarbowych. Wymieniliśmy tam już podatki spadkowe, podatki od obrotu nieruchomości, ekwiwalentowe, od obrotu effektów (podatek giełdowy[3]), od kart do gry, od weksli i promes, od zysków losowych, z których dochód preliminowany wynosi 99,514.000 koron.

Ustawą z 19 grudnia 1902 wprowadzono podatek od bile-

---

[1] Ob. wyżej str. 419.

[2] Ob. wyżej str. 421.

[3] Ob. wyżej str. 469.

tów kolejowych procentowy od ceny biletów i w formie stałej opłaty stemplowej od legitymacyi. Dochód z tego podatku wynosi 22,500.300 koron.

Razem dochód z podatków powyższych wynosi 122,014.300 koron.

7. PODATKI KONSUMCYJNE.

Patentem z r. 1829 wprowadzono szereg podatków konsumcyjnych, przyczem nałożono odrębne wyższe podatki w większych miastach w formie akcyzy, pobieranej u bram miejskich. Miasta te nazwano „zamkniętemi".

Podatki konsumcyjne wprowadzone patentem z r. 1829 zostały późniejszemi ustawami, z wyjątkiem podatku od wina, zmienione i odrębnie uregulowane. Także taryfa akcyzy w 9 miastach „zamkniętych" została w r. 1875 na nowo unormowaną, nadto została w r. 1890 dla miasta Wiednia, w r. 1891 dla Tryestu, w r. 1910 dla Krakowa osobna taryfa wydana. Oprócz tych trzech miast należą do miast zamkniętych Lwów, Praga, Grac, Berno, Linz i Lublana.

W miastach zamkniętych podlegają, wedle ogólnej taryfy z r. 1875, akcyzie oprócz gorących napojów, bydła, drobiu, dziczyzny, ryb i mięsa, także przedmioty niezbędnej konsumcyi jak mąka, chleb, owoce, jaja, drzewo, węgiel kamienny. W reszcie kraju są te produkty wolne od podatków konsumcyjnych.

Na całym obszarze państwa istnieją oprócz monopolów soli i tytoniu następujące podatki konsumcyjne:

a) Podatek od wódki, oparty na ustawie z 20 czerwca 1888 i z 8 czerwca 1901. Podatek ten, poprzednio omówiony[1], będzie niebawem w myśl umowy z Węgrami podwyższony, głównie na rzecz funduszów krajowych;

b) Podatek od piwa[2], oparty na ustawie (ces. rozp.) z 17 lipca 1899, wymierzany od brzeczki piwnej lub od piwa gotowego wedle ilości i jakości (stopni cukromierza);

c) Podatek od wina[3] (piwniczny), oparty dotychczas na ces. patencie z 25 maja 1829. Podatek ten obciąża tylko wyszynk

[1] Ob. wyżej, str. 507.
[2] Ob. wyżej, str. 511.
[3] Ob. wyżej, str. 514.

i drobną sprzedaż wina w ilości niżej 56 litrów. Podatek wynosi 5 koron 94 groszy od hektolitra wina. Moszcz winny i owocowy są niżej opodatkowane. Od wina zagranicznego pobiera się znacznie wyższe cło.

d) Podatek od mięsa[1], oparty na ustawie z 16 czerwca 1877. Poza obrębem miast zamkniętych pobiera się podatek od mięsa od sztuk bydła wedle taryfy, stopniowanej wedle zaludnienia miejscowości w trzech klasach — od mięsa zaś, wędlin i konserw wedle wagi. Podatek ten zazwyczaj jest wydzierżawiony. O rzezi bydła lub sprzedaży mięsa muszą być organa skarbowe w terminie ustawowym uwiadomione.

e) Podatek od cukru[2], oparty na ustawie z 20 czerwca 1888 i ces. rozp. z 17 lipca 1899. Podatek wynosi 38 koron od cetnara metrycznego gotowego cukru i musi być zapłacony przy przejściu cukru poza obręb fabryki lub składu wolnego, o ile nie zostaje wywieziony zagranicę. Przed wywozem z fabryki musi być cukier zaopatrzony na opakowaniu urzędowymi znaczkami stemplowymi. Premie wywozowe zostały wskutek konwencyi brukselskiej[3] zniesione.

f) Podatek od olejów mineralnych[4], oparty na ustawie z 26 maja 1882, wynosi 13 koron od cetnara metr. nafty rafinowanej o gęstości oznaczonej w ustawie i w odpowiedniej temperaturze (12° R.). Ropa surowa, produkowana w kraju, nie podlega podatkowi; ropa sprowadzona z zagranicy podlega ocleniu. Podatek od olejów mineralnych musi być zapłacony przed przejściem rafinady z obrębu rafineryi, będącej pod stałym dozorem skarbowym.

W Dalmacyi istnieją osobne podatki konsumcyjne (Dazio consumo) w szeregu miast „zamkniętych".

Dochód preliminowany z powyższych podatków konsumcyjnych wynosi ogółem	380,237.400 koron
Najwyższą wśród nich sumę przedstawia podatek od cukru, mianowicie	144,580.000 „

[1] Ob. wyżej, str. 491.
[2] Ob. wyżej, str. 521.
[3] Por. wyżej, str. 517.
[4] Ob. wyżej. str. 498.

Następnie podatek od wódki wraz z podatkiem od drożdży prasowanych i opłatą od denaturowania wódki	95,700.000	koron
Dalej podatek od piwa	77,500.000	„
Podatek od olejów mineralnych . .	22,000.000	„
„ „ mięsa i rzezi	17,200.000	„
„ „ wina i moszczu . . .	13,500.000	„
Dzierżawa akcyzy w 7 miastach zamkniętych (prócz Wiednia i Tryestu)	6,021.000	„

8. MONOPOLE SKARBOWE.

W Austryi i w całej monarchii są dotychczas trzy monopole: monopol skarbowy tytoniu, monopol skarbowy soli i monopol prochu strzelniczego (patent z 31 marca 1853) nie mający tendencyi fiskalnej, istniejący w pierwszym rzędzie ze względów wojskowych i policyjnych. Projektowane są dalsze monopole, mianowicie monopol zapałek, nafty, wódki.

MONOPOL TYTONIU I SOLI.

Monopol tytoniu wprowadzono w Austryi już w 17 wieku, później go uchylono i w 18 wieku znowu przywrócono. Obecnie opiera się ten monopol na ustawie o cłach i monopolach państwowych z 11 lipca 1835 i obejmuje tak produkcyę, jak sprzedaż i handel tytoniu i cygar. Bez licencyi władzy skarbowej nie wolno uprawiać tytoniu. Uprawa tytoniu zostaje pod ścisłą kontrolą organów skarbowych[1].

Monopol soli uznaje sól w łonie ziemi za własność państwową[2]. Państwo ma prawo wszędzie, gdzie sól znajduje się w ziemi lub na jej powierzchni, urządzać kopalnie soli i żądać od właścicieli odstąpienia w drodze wywłaszczenia potrzebnych gruntów i domów. Państwo samo zastrzegło sobie produkcyę soli kamiennej i warzonki; sól morską mogą także osoby prywatne na mocy osobnego pozwolenia i pod kontrolą skarbową wytwarzać, poczem nabywa ją skarb państwa. Sprzedaż soli pozostawiono wolnej konkurencyi, w Galicyi zorganizował ją Wy-

[1] Ob. wyżej, str. 525.
[2] Ob. wyżej, str. 493.

dział krajowy i ustalił ceny przy pomocy subwencyi państwowej. Dla celów przemysłowych wytwarza się tańszą sól, którą można nabywać tylko za licencyą.

Przychody monopolu tytoniu (surowe) wynoszą wedle budżetu na r. 1911	300,148.100 koron
Przychody monopolu soli	48,557.900 „
Razem . . .	348,706.000 koron

Monopol prochu strzelniczego jest w zarządzie wspólnego ministerstwa wojny; dochód z tego źródła podaliśmy w poprzednim dziale.

9. CŁA.

Ustawa o cłach i monopolach państwowych z r. 1835 zawiera obowiązujące dotychczas podstawowe postanowienia co do postępowania w sprawach cłowych. Natomiast postanowienia materyalne co do przedmiotów oclonych, co do wysokości i rodzajów ceł, zawierają ustawy o taryfie cłowej austro-węgierskiej, w szczególności ustawa z 13 lutego 1906 i traktaty handlowe, zawarte z wielu państwami.

Zasadą taryfy cłowej austro-węgierskiej jest[1], że przy dowozie każdy towar ma opłacać cło, jeżeli nie jest wyraźnie od cła uwolniony. Przewóz towarów jest wolny, wywóz również z tym wyjątkiem, że odpadki potrzebne do produkcyi papieru opłacają cło.

Niektóre towary są przy dowozie już na mocy ustawy od cła uwolnione, n. p. drzewo, węgiel, torf, mleko, świeże owoce, rzeczy podróżnych, niekiedy zaś mogą być uwalniane pewne przedmioty ze względów publicznych, bądź humanitarnych, kulturalnych i ekonomicznych.

Zarząd ceł sprawują władze austryackie, w Węgrzech władze węgierskie. Czysty dochód z cel, po potrąceniu ryczałtów tytułem kosztów pobierania ceł na rzecz Austryi, Węgier i Bośni z Hercegowiną, przeznaczony jest na pokrycie wydatków wspólnych.

Przychód z ceł preliminowany w budżecie wynosi	165,393.000 koron

[1] Ob. wyżej, str. 540.

10. KREDYT PUBLICZNY.

Na rok 1911 preliminowano następujące przychody z kredytu publicznego:

Na cele inwestycyjne kolejowe i portowe	119,102.600 koron
Na umorzenie ogólnego długu państwowego	25,884.597 „
Razem . .	144,987.197 koron

11. ZESTAWIENIE PRZYCHODÓW PAŃSTWA.

Przychody państwa, zestawione nie wedle działów budżetowych (ministerstw), lecz wedle źródeł skarbowych, wynoszą w koronach:

1.	Przychody z majątku i przedsiębiorstw . .	1.097,639.595
2.	„ administracyjne	43,331.200
3.	„ z opłat skarbowych	95,573.730
4.	„ z loteryi, mennicy i prawa kaduka	35,831.350
5.	Podatki bezpośrednie	384.794.000
6.	„ od spadków i obrotu	122,014.300
7.	„ konsumcyjne	380,237.400
8.	Monopole tytoniu i soli	348,706.000
9.	Cła	165,393.000
10.	Kredyt publiczny	144,987.197
	Ogółem przychody . .	2.818,507.772

DZIAŁ TRZECI.

SKARBOWOŚĆ GALICYI.

Skarbowość Galicji jest przedewszystkiem tak pod względem wydatków jak przychodów częścią skarbowości całego państwa. Jako kraj autonomiczny ma Galicja, jak inne kraje, nadto własną skarbowość autonomiczną, której dalszem uzupełnieniem jest skarbowość powiatów i gmin.

ROZDZIAŁ PIERWSZY.

UDZIAŁ GALICYI W BUDŻECIE PAŃSTWA.

Budżet wydatków i przychodów państwowych w poprzednim dziale przedstawiony zawiera wiele pozycyj scentralizowanych, nie rozdzielonych na kraje poszczególne. Z tego powodu nie można zestawić dokładnie i ściśle udziału kraju w wydatkach i przychodach państwa. N. p. wydatki wspólne monarchii na sprawy zagraniczne i skarbowe nie mogą być z natury rzeczy rozdzielane, wydatki na wojsko i marynarkę nie są również rozdzielone, także wydatki na obronę krajową, na listę cywilną, na zarząd centralny, trybunały centralne, centralne zakłady i urzędy, na długi państwowe, niemniej wydatki ministerstw z powierzonych im do rozporządzania ryczałtów, nie mogą być na podstawie budżetu cyfrowo między kraje rozdzielone. Również szereg przychodów, n. p. z ceł, z podatków konsumcyjnych, z loteryi, z kolei żelaznych, z mennicy, z kapitałów pieniężnych, z niektórych opłat, nie jest budżetowo rozdzielony. Z tem więc zastrzeżeniem, że obraz udziału Galicyi w budżecie państwa nie może być dokładnym, podajemy cyfry wydatków i przychodów państwa w Galicyi.

I. WYDATKI PAŃSTWA W GALICYI.

1. WYDATKI NA ZARZĄD SKARBOWOŚCI I EMERYTURY.

a) MAJĄTEK I PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWA.

Dobra i lasy państwowe w Galicyi zajmują przestrzeń 301.697 hektarów, nadto dobra i lasy funduszu religijnego 10.064 hektarów.

Przychody preliminowane z lasów państwowych wynoszą	8,123.160 koron
Wydatki wynoszą	5,010.830 „
Dochód czysty . . .	3,112.330 koron
Przychody lasów i dóbr funduszów religijnych wynoszą	307.860 koron
nadto Zarząd zakładu kąpielowego w Krynicy	331.120 „
Razem . . .	638.980 koron
Wydatki dóbr funduszów religijnych i Krynicy wynoszą	429.120 koron
Dochód czysty . . .	209.860 koron
Ogółem przychody dóbr i lasów państwowych i funduszów religijnych wynoszą	8,762.140 koron
Ogółem wydatki tych dóbr wynoszą .	5,439.950 „
Dochód czysty . . .	3,322.190 koron
Huta żelazna w dobrach państwowych w Pasiecznie jest wydzierżawioną i daje czynszu dzierżawnego . . .	2.000 koron
Rafinerya i odbenzyniarnia państwowa w Drohobyczu ma przychodu . .	11,202.850 „
wydatków	10,865.160 „
Dochód czysty wynosi . . .	337.690 koron

Wydatki na zarząd budynków państwowych w Galicyi preliminowano w sumie	567.450 koron
Przychody administracyjne w sumie	22.530 „
Wydatki ruchu kolei żelaznych są rozdzielone w budżecie wedle poszczególnych dyrekcyj kolejowych. Na trzy dyrekcye państwowe w Galicyi we Lwowie, Krakowie i Stanisławowie przypada łączna suma wydatków .	85,410.250 koron

W sumie tej mieszczą się też wydatki dyrekcyi stanisławowskiej na sieć kolejową na Bukowinie, nie mieszczą się zaś wydatki kolei północnej na sieć galicyjską.

Przychody kolei żelaznych są scentralizowane. Budżet kolei państwowych w Galicyi jest w każdym razie czynny, przychody więc są wyższe niż powyższe wydatki.

Wydatki na poczty, telegrafy i telefony w Galicyi wynoszą . . . . . nie licząc udziału Galicyi w wydatków centralnych.	15,815.100 koron
Przychody tych zakładów wynoszą . .	18,562.000 „
Dochód czysty wynosi . . .	2,746.900 koron

Budżet pocztowej Kasy oszczędności jest scentralizowany.

Ogółem wynoszą częściowe przychody powyższych dóbr i zakładów	123,961.770 koron
Wydatki zarządu i ruchu	118,097.910 „

b) PODATKI, MONOPOLE I OPŁATY.

Ogólne koszta zarządu skarbowego i kasowego w Galicyi na władze i organa skarbowe preliminowane są w sumie	19,126.890 koron
Przychody administracyjne	474.561 „
Dochód czysty . . .	18,652.329 koron

Wydatki na wybieranie podatków bezpośrednich i konsumcyjnych, opłat i taks wynoszą	4,197.958	koron
Zwroty podatku od wódki z tytułu bonifikacyi dla gorzelń rolniczych około	4,000.000	„
Wydatki na pobieranie ceł są scentralizowane, tak samo wydatki i przychody loteryi, mennicy i prawa kaduka.		
Wydatki monopolu tytoniowego są w przeważnej części zcentralizowane. Jeżeli przyjmiemy je w tym samym stosunku, w jakim płyną dochody w Galicyi z tego źródła (13·7 prc.), otrzymamy kwotę przypuszczalną	16,220.000	koron
Koszta produkcyi i sprzedaży soli wynoszą	9,571.820	„
Przychód ze sprzedaży i produkcyi soli wynosi	17,631.160	„
Wydatki na zarząd majątku, na zarząd i ruch zakładów, przedsiębiorstw państwowych, na ogólny zarząd skarbowy, na wybieranie podatków i opłat, na zwroty podatku od wódki, koszta monopolów tytoniu i soli w Galicyi wynoszą razem około .	171,214 578	koron
Wydatki na emerytury w Galicyi wynoszą	16,748.696	„
Wydatki powyższe razem . . .	187,963.274	koron

2. WYDATKI NA ZARZĄD KRAJU, BEZPIECZEŃSTWO PUBLICZNE I SĄDOWNICTWO.

Wydatki na zarząd polityczny kraju wynoszą	5,267.532	koron

Wydatki na zakład badań środków żywności	52.362	koron
„ „ bezpieczeństwo publiczne .	1,132.678	„
„ „ żandarmeryę	6,525.867	„
„ „ policyę wojskową	805.796	„
„ „ koszta rekrutacyi	95.700	„
„ „ podwody i wynagrodzenie rezerwistów około	950.000	„
Razem . . .	14,811.252	koron
Wydatki na sądownictwo i więzienia .	22,332.055	„
Ogółem wydatki w tym dziale . . .	37,143.307	koron
Wydatki te mają pokrycie w przychodach administracyjnych w sumie . .	1,140.788	koron

3. WYDATKI NA OŚWIATĘ I WYZNANIA.

Wydatki państwa na nadzór szkolny i subwencye dla Akademii umiejętności, dla stowarzyszeń muzycznych, na utrzymanie pomników historycznych wynoszą	1,039.471	koron
Wydatki na szkoły wyższe wraz z Akademią sztuki w Krakowie	4,367.147	„
Szkoły średnie, licea, szkoły handlowe, seminarya nauczycielskie i subwencye	9,532.662	„
Razem	14,939.280	koron
Wydatki na szkolnictwo przemysłowe wynoszą	1,095.127	koron
Szkoła lasowa w Bolechowie ma wydatki w kwocie	13 520	„
Razem wydatki powyższe na oświatę wynoszą	16,047.927	koron
Przychody administracyjne zaś	1,446 375	„

Wydatki na wyznania w Galicyi, głównie na uzupełnienie kongruy duchowieństwa rzymsko i grecko-katolickiego, na dotacyę biskupstw i seminaryów duchownych, na emerytury, wynoszą ogółem . . . . . w tem około 60 prc. dla duchowieństwa grecko-katolickiego.	6,512.722	koron
Przychody funduszów religijnych Galicyjskiego i krakowskiego wynoszą . nie licząc poprzednio już wymienionych przychodów z dóbr i lasów funduszu religijnego.	881.102	„
Ogółem wynoszą wydatki tego działu	22,560.649	„
„ „ przychody admin.	2,327.477	„

4. WYDATKI NA CELE GOSPODARCZE I SPOŁECZNE.

Koszta zarządu i ruchu kolei żelaznych, poczt i telegrafów wymieniliśmy wyżej w dziale kosztów zarządu skarbowości.

Na utrzymanie i budowę dróg w Galicyi preliminowano	4,064.393	koron
Zasiłki państwowe dla kolei lokalnych	1,247.400	„
Razem . . .	5,311.793	koron
Przychody administracyjne dróg wynoszą	172.400	koron
Wydatki na nadzór kultury krajowej, stacyę ogierów w Sądowej Wiszni, na służbę weterynaryjną wynoszą	1,989,993	koron
Wydatki na popieranie hodowli bydła i subwencye na melioracye i cele rolnicze ogółem około	4,900.000	„
Razem wydatki na rolnictwo . . .	6,889.993	koron
Przychody administracyjne wynoszą .	179.150	„

Wydatki na urzędy górnicze wynoszą	194.025	koron
Wydatki na popieranie górnictwa, przemysłu i handlu, na ochronę emigrantów, na popieranie domów mieszkalnych, na cele turystyczne, są scentralizowane. Przyjmujemy je w kwocie ryczałtowej	500.000	„
Wydatki na służbę budowniczą wynoszą	1,132.351	„
„ „ regulacye rzek	5,236.811	„
„ „ nowe budynki	7,018.948	„
„ „ złagodzenie klęsk elementarnych przypuszczalnie .	1,000.000	„
Ogółem wynoszą wydatki w tym dziale	27,283.921	koron
Przychody administracyjne zaś . . .	635.030	„

5. ZASIŁKI DLA KRAJU.

Udział kraju Galicyi w dochodach z podatków bezpośrednich i z podatku od wódki wynosi wedle preliminarza	8,272.120	koron
Subwencya (reszta) dla funduszu propinacyjnego	666.667	„
Razem . . .	8,938.787	koron

6. ZESTAWIENIE WYDATKÓW PAŃSTWA W GALICYI.

Wydatki państwa w Galicyi, o ile są w budżecie uwidocznione lub mogą być w przypuszczalnej kwocie podane, wynoszą:

1. Wydatki na zarząd skarbowości, przedsiębiorstw i emerytury . . .	187,963.274	koron
2. Wydatki na zarząd kraju, bezpieczeństwo publiczne i sądownictwo .	37,143.307	„
3. Wydatki na oświatę i wyznania . .	22,560.649	„
4. „ na cele gospodarcze i społeczne	27,283.921	„
5. Zasiłki dla kraju	8,938.787	„
Wydatki razem . . .	283,889.856	koron

II. PRZYCHODY PAŃSTWA W GALICYI.

1. PRZYCHODY Z MAJĄTKU I PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWA.

Przychody te, zestawione już porzednio wynoszą:

Przychód z dóbr i lasów państwowych i funduszów religijnych	8,762.140	koron
Przychód ze sprzedaży nieruchomości	22.500	„
Huta żelazna w Pasiecznie	2.000	„
Rafinerya nafty w Drohobyczu . . .	11,202.850	„
Przychód z budynków	22.530	koron
Przychody częściowe kolei żelaznych w wysokości wydatków ruchu . .	85,410.250	„
Przychody poczt, telegrafów i telefonów	18,562.000	„
Razem . . .	123,984.270	koron

2. PRZYCHODY ADMINISTRACYJNE.

Przychody administracyjne w dziale zarządu kraju, bezpieczeństwa publicznego i sądownictwa wynoszą	1,140.788	koron
w dziale zarządu skarbowego . .	474.561	„
w dziale oświaty i wyznań . . .	2,327.477	„
„ gospodarczym	635.030	„
Razem . . .	4,577.856	koron

3. OPŁATY SKARBOWE I PODATKI OD OBROTU.

Opłaty skarbowe w formie stempli wynoszą	9,951.400	koron
Opłaty skarbowe bezpośrednie . . .	19,604.660	„
Taksy	853.450	„
Opłaty probiercze	48.000	„
Podatek od biletów kolejowych . .	3,200.000	„
Razem . . .	33,657.510	koron

4. PODATKI BEZPOŚREDNIE I PODATEK OD WYSZYNKU.

Podatki bezpośrednie wraz z podatkiem od wyszynku wynoszą	34,153.800	koron
W szczególności wynosi podatek gruntowy	7,600.000	„
Podatek domowy (czynszowy, klasowy i dochodowy) . .	11,292.000	„
„ zarobkowy (ogólny i od przedsiębiorstw)	6,496.100	„
„ od renty	1,000.000	„
„ osobisto-dochodowy . .	5,500.000	„
„ od płacy	180.000	„
„ od wyszynku	527.700	„
Koszta egzekucyjne i odsetki zwłoki	1,558.000	„

5. PODATKI KONSUMCYJNE I MONOPOLE.

Przychód z podatków konsumcyjnych jest przeważnie scentralizowany. Zamknięcia rachunkowe za lata dawniejsze wykazują ten przychód nie wedle rzeczywistej konsumcyi w poszczególnych krajach, lecz wedle sum podatku w danych krajach pobranego, zazwyczaj w miejscach produkcyi. Na podstawie wyników ostatnich lat możemy przyjąć przychód z podatków konsumcyjnych w następujących okrągłych cyfrach:

Podatek od wódki	31,500.000	koron
„ „ piwa	5,150.000	„
„ „ cukru	6,100.000	„
„ „ nafty i inne . .	11,100.000	„
„ „ wina, mięsa . .	2,466.900	„
Razem . . .	56,316.900	koron
Monopol tytoniu	41,276.250	koron
„ soli	17,631.160	„
Podatki konsumcyjne i monopole razem . .	115,224.310	„

Przychody z ceł, loteryi, mennicy, prawa kaduka, z taksy wojskowej, z kapitałów państwa, z kredytu publicznego, są scentralizowane.

6. ZESTAWIENIE PRZYCHODÓW PAŃSTWOWYCH.

Przychody państwa w Galicyi, o ile w budżecie są rozdzielone na kraje lub mogą być przypuszczalnie wywnioskowane, wynoszą:

Przychody z majątku i przedsiębiorstw . .	123,984.270	koron
„ administracyjne	4,577.856	„
Opłaty i podatki od obrotu	33,657.510	„
Podatki bezpośrednie i od wyszynku . . .	34,153 800	„
Podatki konsumcyjne i monopole	115,224.310	„
Razem . . .	311,597.746	koron

Dokładnego bilansu skarbowego Galicyi w budżecie państwa zestawić niepodobna ze względu na to, że wiele wydatków i niektóre przychody nie mogą być na kraj rozdzielone.

ROZDZIAŁ DRUGI

BUDŻET AUTONOMICZNY GALICYI.

I. BUDŻET KRAJOWY.

Wedle budżetu krajowego na rok 1911 wynoszą wydatki kraju	63,356.178	koron
Przychody kraju	58,874.945	„
Przewidywany niedobór	4,481.233	„
Wśród wydatków kraju pierwsze miejsce zajmują wydatki na cele oświaty głównie na szkolnictwo ludowe, które wynoszą	25,375.135	koron
	czyli 40·05%	sumy wydatków
Drugie miejsce zajmują wydatki na cele gospodarcze (rolnictwo, górnictwo, przemysł, budowy wodne) wynoszące	14,191.237	koron
	czyli 22·39%	sumy wydatków

Trzecie miejsce zajmują wydatki na służbę zdrowia i opiekę nad ubogimi, wynoszące . . . . . 6,788.983 koron
czyli 10·71% wydatków

Czwarte miejsce wydatki na komunikacye w kwocie . . . . . 6,086.169 koron
czyli 9·60% wydatków

Piąte miejsce wydatki na odsetki i umorzenie długów krajowych w kwocie 3,793 942 koron
czyli 5·98% wydatków

Szóste miejsce koszta zarządu i reprezentacyi kraju w kwocie . . . . 2,953·050 koron
czyli 4·71% wydatków

Dalsze miejsce zajmują:

Wydatki na bezpieczeństwo kraju (kwaterowe żandarmeryi, kolonia poprawcza, szupaśnictwo) w kwocie 1,163.125 koron
czyli 1·83% wydatków

Utrzymanie pomników historycznych 372.325 koron
czyli 0 58% wydatków

Inne wydatki rozmaite . . . . . 2,632.212 koron
czyli 4·15 wydatków

Porównując wydatki kraju z wydatkami państwa w Galicyi zauważyć musimy bardzo znaczne różnice. Wydatki na bezpieczeństwo publiczne i sądownictwo są nierównie wyższe w budżecie państwowym Galicyi, niż w budżecie krajowym, zwłaszcza, że sądownictwo spoczywa wyłącznie w ręku władz państwowych. Natomiast wydatki na oświatę i służbę zdrowia są wyższe w budżecie krajowym, niż w budżecie państwowym Galicyi, wydatki na cele gospodarcze i komunikacyjne w krają dorównują niemal analogicznym wydatkom państwa w Galicyi mimo skromnych cyfr budżetu krajowego.

Dochody kraju płyną głównie z dwóch źródeł: z opłat konsumcyjnych i z dodatków krajowych do podatków bezpośrednich. W miejsce propinacyi otrzymał kraj począwszy od roku 1911 dochód z opłat szynkarskich w minimalnej kwocie 7 milionów koron rocznie i z podwyższonych do 8 koron od hektolitra opłat

konsumcyjnych od piwa, w myśl ustawy krajowej z 20 grudnia r. 1905.

Opłaty szynkarskie przewidywane są na r. 1911 w sumie	7,000.000 koron
Opłaty od piwa	8,410.000 „
30% dodatek do podatku od wina (w myśl ustawy z 4 lipca 1899) .	100.000 „
Udział kraju w podatku państwowym od wódki, w kwocie	5,700.000 „
Razem z opłat konsumcyjnych . . .	21,210.000 koron

Dodatki krajowe do podatków bezpośrednich wynoszą w całej Galicyi 72 prc. (groszy) do podatku gruntowego i domowego, a 78 prc. (groszy) do podatków osobistych, zarobkowego, rentowego i od płacy. Podatek osobisto-dochodowy wolnym jest od dodatków autonomicznych.

W W. Księstwie Krakowskiem są dodatki krajowe niższe o 5 prc. (groszy) z tego powodu, ponieważ dawniejsze dodatki indemnizacyjne były tam niższe.

Dochód z dodatków krajowych do podatków bezpośrednich wynosi wedle preliminarza na r. 1911 . . .	19,695.596 koron
Osobne dodatki na cele szkolne, pobierane jako dodatki okręgowe (3%) i dodatki od gmin i obszarów dworskich wynoszą	2,400.000 „
Razem więc dodatki do podatków bezpośrednich na rzecz funduszów krajowych wynoszą	22,095.596 koron
Udział kraju w dochodzie państwa z podatków osobisto-dochodowych w myśl ustawy z r. 1896 preliminowano w sumie	1,500.000 koron
Dochód kraju z myta na drogach krajowych wynosi	620.000 „
Dochód z krajowych kart myśliwskich	27.000 „

Dochód z krajowych taks od spadków	240.000 koron
Razem wynosi dochód kraju z podatków konsumcyjnych i dodatków do podatków bezpośrednich, z udziału w podatkach państwowych, z krajowych myt, kart myśliwskich i taks (podatku) od spadków wedle budżetu na r. 1911	45,692.596 „
Kraj czerpie stosunkowo znaczne dochody także z kredytu na cele inwestycyjne, zwłaszcza na regulacye rzek. Z pożyczek na regulacye rzek kanałowych i karpackich preliminowano kwotę	1,823.408 koron
Na pokrycie niedoboru budżetu kwotę	2,860.804 „

Finanse krajowe potrzebują wskutek rosnących wydatków nowego wydatnego zasiłku. Obecnie jest przedmiotem obrad parlamentu projekt ustawy o podwyższeniu podatku od wódki tudzież osobisto-dochodowego, z których część przeznaczona jest dla finansów krajowych.

Na utrzymanie zakładów krajowych, jak szpitali publicznych, szkół ludowych i zawodowych, niemniej na cele komunikacyjne, melioracyjne i inne gospodarcze wpływają do funduszu krajowego także przychody administracyjne, bądź od osób interesowanych i gmin, bądź od państwa w formie dotacyi i subwencyi.

Z majątku ziemskiego i kapitałów pieniężnych nie ma kraj dochodów, natomiast mają je liczne fundusze samoistne w zarządzie kraju, n. p. fundusze stypendyjne, przemysłowe, szkolne, rolnicze. Z pieniędzy chwilowo lokowanych na rzecz funduszu krajowego wykazuje budżet pewien dochód (150.000 koron), ze zbiorników naftowych w Popielach koło Borysławia 203.369 koron, z czynszów realności wynajętych żandarmeryi 39.758 kor.

Dochody wszystkich krajów austryackich w r. 1905 wynosiły wedle urzędowego zestawienia[1] 300,883.373 koron, z czego

[1] „Die Landeshaushalte der im Reichsrate vertretenen Königreiche und Länder", Wien 1907.

niespełna 200 milionów wpłynęło z podatków i dodatków do podatków. Obecnie wynoszą dochody krajów około 400 milionów koron.

Najważniejszym źródłem dochodów krajowych są wszędzie dodatki do podatków bezpośrednich, następnie podatki konsumcyjne. Myta krajowe tylko w Galicyi wykazują kwotę dość pokaźną, zresztą zaś bądź wcale nie istnieją, bądź nie mają znaczenia dla skarbów krajowych. Opłaty od spadków nie są w krajach bogatych, jak Austrya Niższa i Czechy także dla skarbu krajowego bez znaczenia. Opłaty myśliwskie istnieją niemal we wszystkich krajach. W r. 1910 uchwalił sejm karyncki i tyrolski ustawę o podatku od przyrostu wartości gruntów z konjunktury, z którego dochód zasilać ma fundusz krajowy i fundusze gmin.

II. BUDŻET MIASTA LWOWA I KRAKOWA.

Miasto stołeczne Lwów i miasto Kraków mają organizacyę określoną osobnemi ustawami krajowemi (statutami) i nie są objęte organizacyą powiatową. W obu tych miastach więc nie ma osobnych od budżetu gminy budżetów powiatowych.

Wedle preliminarza miasta Lwowa na r. 1911 wynoszą wydatki gminy	8,293.955 koron
Dochody	8,300.206 „

W wydatkach i dochodach powyższych nie mieszczą się całkowicie budżety dóbr i przedsiębiorstw miejskich, mianowicie rzeźni miejskiej i toru dowozowego do rzeźni, biura pośrednictwa sprzedaży bydła i mięsa, wyrębu i sprzedaży mięsa prowincyonalnego, sprzedaży mleka, miejskiej kolei elektrycznej, centralnego zakładu dla oświetlenia elektrycznego, gazowni miejskiej, wodociągów miejskich, dóbr i lasów gminnych, miejskiego zakładu pogrzebowego, dzierżawy akcyzy państwowej. W budżecie umieszczono tylko cyfry dochodów czystych, o ile owe przedsiębiorstwa dochód przyniosą. W razie zastosowania systemu budżetowania surowego wzrosłyby cyfry budżetu gminy w dwójnasób, do sumy 16 milionów koron.

W wydatkach miasta Lwowa pierwsze miejsce zajmują wydatki na oświatę publiczną, głównie na szkolnictwo ludowe, które

miasto utrzymuje własnym kosztem, bez pomocy ze strony kraju. Wydatki te wynoszą okrągło 2 miliony koron. Utrzymanie dróg i bruków miejskich, czystości i porządku wraz z oświetleniem miasta kosztują $1^1/_2$ miliona koron, dobroczynność publiczna $^1/_2$ miliona koron. Urzędnicy i służba miejska kosztują przeszło milion koron. Oprocentowanie i umorzenie długów wymaga sumy 1,640.000 koron, ma jednak dostateczne pokrycie w dochodach z przedsiębiorstw miejskich.

Dochody gminy płyną przedewszystkiem z dodatków gminnych do podatków bezpośrednich i z gminnego podatku czynszowego (razem 2,200.000 koron), oraz z miejskich opłat konsumcyjnych i dodatków do podatku konsumcyjnego (razem 1,600.000 koron). Także zakłady i przedsiębiorstwa miejskie, zwłaszcza gazownia miejska, miejska kolej elektryczna i centralny zakład dla oświetlenia elektrycznego dają pokaźne dochody czyste.

Budżet miasta Krakowa na r. 1910 zestawia wydatki gminy w kwocie	4,642.290 koron
Dochody	4,596.203 „

Wśród wydatków pierwsze miejsce zajmują w Krakowie koszta zarządu (971.392 koron), następne oprocentowanie długów miejskich (842.642 koron), oświata (820.309 koron), zdrowotność miasta (604.346 koron), bezpieczeństwo publiczne i dobroczynność. Wśród dochodów przynoszą podatki i opłaty gminne 2,356.974 koron, w czem podatki konsumcyjne 1,140.000 koron, dodatki do podatków bezpośrednich razem z podatkiem gminnym czynszowym 750.000 koron, myta, taksy i podatek od psów 312.800 koron.

III. BUDŻET POWIATÓW I GMIN.

Wedle zamknięć rachunkowych ra rok 1907 wynosiły wydatki i przychody powiatów autonomicznych[1] w Galicyi·

wydatki	15,033.717 koron
dochody	15,053.717 „

[1] Ob. tablice dołączone do sprawozdania z czynności Depart I Wydziału Krajowego za rok 1909/10.

Między wydatkami powiatów pierwsze miejsce zajmują wydatki na drogi powiatowe i gminne (7,395.500 koron), następne koszta zarządu i subwencye na cele oświaty, sanitarne i inne. Między dochodami wynoszą dodatki powiatowe do podatków na cele ogólne i drogowe 6,824.482 koron, myta drogowe, mostowe i przewozowe 409.037 koron.

Zamknięcie rachunkowe budżetów 30 miast, objętych ustawą z roku 1889, wykazuje za rok 1907:

wydatki razem w kwocie . .	15,305.372	koron
i dochody „ „ . .	15,305.372	„

Zamknięcie rachunkowe reszty gmin miejskich i wiejskich za r. 1906 wykazuje:

wydatki w kwocie	20,716.379	koron
i dochody „	20,716.379	„

Razem wydatki i dochody powiatów i gmin w Galicyi oprócz miast Lwowa i Krakowa wynoszą wedle powyższych zamknięć rachunkowych po 51,075.466 koron.

Długi powiatów wynosiły sumę	9,341.969	koron
„ 30 miast „ „	27,598.633	„
„ reszty gmin „ „	4,067.872	„
Długi powiatów i gmin razem . . .	41,008.474	koron

IV. ZESTAWIENIE BUDŻETÓW AUTONOMICZNYCH.

Wydatki kraju preliminowane na r.	1911	wynoszą	63,356.178	koron
„ miasta Lwowa „	1911	„	8,293.955	„
„ „ Krakowa „	1910	„	4,642.290	„
„ powiatów i gmin wynosiły (w r. 1907 i w r. 1906			51,075.466	„
Ogółem . . .			127,367.889	koron

Dochody kraju preliminow. na r.	1911	wynoszą	58,874.945	koron
„ miasta Lwowa „	1911	„	8,300.206	„
„ „ Krakowa „	1910	„	4,596.203	„
„ powiatów i gmin (w r. 1907 i 1906)			51,075.466	„
Ogółem . . .			122,846.820	koron

Z porównania „skarbowości autonomicznej Galicyi ze skarbowością państwa w kraju pod względem cyfrowym wynika, że skarbowość państwa ma dotychczas stanowczą przewagę. Dochody państwowe w Galicyi, o ile są szczegółowo preliminowane lub mogą być wywnioskowane cyfrowo, wynoszą 311 milionów koron, wszystkie dochody autonomiczne zaś około 123 milionów koron. Wszelako wśród dochodów państwowych mieszczą się także przychody zarobkowe, które w budżetach ciał autonomicznych są w części pominięte. Nadto dochody autonomiczne są przeznaczone w przeważnej części na podniesienie oświaty, stosunków zdrowotnych, komunikacyi i gospodarstwa społecznego w kraju i w gminach, wskutek czego służą społeczeństwu pod wielu względami skuteczniej, niż skarbowość państwa.

SPIS ROZDZIAŁÓW.

WSTĘP.

Str.

1. Pojęcie nauki skarbowości 1
2. Gospodarstwo państwa a gospodarstwo innych ciał publicznych 5
3. Gospodarstwo skarbowe a społeczne 8
4. Gospodarstwo skarbowe a prywatne 11
5. Zasady skarbowe 15
6. Nauka skarbowa a polityka społeczna 17
7. Teorya, prawo i praktyka w skarbowości 23
8. Metoda i system nauki skarbowości 25

CZĘŚĆ PIERWSZA.

Historya skarbowości i idei skarbowych.

DZIAŁ PIERWSZY.

Historya gospodarstwa skarbowego 29
A) Skarbowość Grecyi i Rzymu 29
B) Wieki średnie 41
a) Skarbowość państwa średniowiecznego 43
b) „ Polski średniowiecznej 51
c) „ miast średniowiecznych 61
C) Czasy nowsze 70

DZIAŁ DRUGI.

Historya literatury skarbowej.

1. Literatura skarbowa po koniec XVII wieku 85
2. Początki nauki skarbowości w XVIII. wieku 100
3. Historya nauki skarbowości w XIX. wieku 128

CZĘŚĆ DRUGA.

System nauki skarbowości.

DZIAŁ PIERWSZY.

O budżecie i zarządzie skarbowym.

I. Budżet i prawo budżetowe 145
1. Zasady zarządu skarbowego 145
2. Pojęcie i historya budżetu 147

Str.
3. Układ budżetu 149
4. Rodzaje budżetu 151
5. Prawo budżetowe 156
II. Wykonanie budżetu 163
1. Zarząd skarbowy 163
2. Przekroczenie budżetu 165
3. Kontrola rachunków skarbowych 166

DZIAŁ DRUGI.

Potrzeby skarbowe.

I. Potrzeby a wydatki skarbowe 170
II. Wydatki skarbowe a dochód społeczny 173
III. Wzrost wydatków skarbowych 175
IV. Przyczyny wzrostu potrzeb i wydatków skarbowych 179
V. Wydatki państwa a ciał samorządnych 183
VI. Zasady ogólne dla wydatków skarbowych 188
VII. Podział wydatków skarbowych 196
VIII. Szczegółowy obraz wydatków publicznych 199
1. Wydatki na gospodarstwo skarbowe 199
2. Wydatki na długi skarbowe 201
3. Wydatki na zadania publiczne
A) Wydatki na reprezentacyę i naczelne organa państwa i samorządu 204
B) Wydatki na obronę kraju 207
C) Wydatki na sądownictwo i więzienia 210

DZIAŁ TRZECI.

Dochody skarbowe 219

ROZDZIAŁ PIERWSZY.

Dochody państwowe z prywatnych źródeł.

I. Majątek skarbowy nieruchomy 221
1. Skarbowe dobra ziemskie 222
a) Dzisiejszy stan teoryi i polityki skarbowej 222
b) Zarząd i wysprzedaż skarbowych dóbr ziemskich 225
2. Lasy skarbowe 231
A) Znaczenie lasów skarbowych 231
B) Zarząd i przychody lasów skarbowych 234
3. Kopalnie skarbowe 236
4. Domy skarbowe 241
II. Skarbowe kapitały pieniężne 242
III. Zakłady i przedsiębiorstwa publiczne 244
1. Skarbowe przedsiębiorstwa handlowe i przemysłowe 245
2. Publiczne zakłady komunikacyjne 247
A) Zakłady korespondencyjne 247

Str.

a) Poczty państwowe 249
b) Telegrafy i telefony skarbowe 256
B) Zakłady przewozowe 259
a) Koleje żelazne skarbowe a prywatne 259
b) Przychody i zarząd kolei skarbowych 265
c) Żegluga parowa 267
3. Publiczne zakłady kredytowe 269
A) Banki biletowe 269
B) Kasy oszczędności 272
C) Inne zakłady kredytowe 274
4. Publiczne zakłady asekuracyjne 275

ROZDZIAŁ DRUGI.

Przywileje skarbowe 277
1. Loterya 278
2. Zyski skarbowe z monety zdawkowej 283
3. Udział skarbu w zyskach prywatnych 285
4. Skarbowe prawo dziedziczenia 287

ROZDZIAŁ TRZECI.

Przychody administracyjne 289
I. Opłaty skarbowe 289
1. Pojęcie opłat skarbowych 289
2. Uzasadnienie i wysokość opłat skarbowych 293
3. Forma opłat skarbowych 295
4. Rodzaje opłat skarbowych 298
5. Prawo skarbowe o opłatach 302
II. Inne przychody administracyjne 306

ROZDZIAŁ CZWARTY.

Nauka o podatkach.

Część ogólna nauki o podatkach.

I. Pojęcie podatków 307
II. Uzasadnienie i cel podatków 311
III. Podatnicy 312
IV. Rodzaje podatków 314
V. Podatki państwa a ciał samorządnych 319
VI. Przerzucanie podatków 325
VII. Zasady podatkowe 331
1. Zasady prawne 332
A) Powszechność podatków 333
B) Sprawiedliwość w opodatkowaniu 339
a) Minimum egzystencyi 341
b) Progresya podatkowa 346

Str
2. Zasady ekonomiczne 353
3. Zasady polityki podatkowej i zarządu skarbowego 356
VIII. Organizacya podatków 360
1. Nałożenie podatku 360
2. Wymiar podatku 361
3. Wybranie podatku 368
IX. System podatkowy 370

Szczegółowa część nauki o podatkach.

I. Podatki dochodowe 377
A) Ogólny podatek dochodowy 379
Pojęcie i urządzenie podatku dochodowego 379
a) Podatek dochodowy angielski 384
b) Nowsze podatki dochodowe 387
c) Wyniki skarbowe podatków dochodowych 388
B) Podatki dochodowe niezupełne 392
II. Podatki majątkowe 398
A) Podatek majątkowy ogólny 399
B) Podatki od przyrostu majątkowego 401
a) Podatek spadkowy 402
b) Podatek od darowizn i wygranych 409
c) Podatek od przyrostu wartości z konjunktury 410
III. Podatki ściśle osobiste i wojskowe 415
A) Pogłówne i podatki klasowe 415
B) Taksy osobiste i podatek wojskowy 418
IV. Podatki od intrat (przychodowe) 421
A) Podatek gruntowy 425
a) Pojęcie, przedmiot i podmiot podatku gruntowego . . 425
b) Kataster gruntowy 428
c) Dochody skarbowe z podatku gruntowego 433
d) Ocena podatku gruntowego 436
B) Podatek domowy 438
a) Pojęcie, rodzaje i przedmiot podatku domowego . . . 438
b) Podatek domowy czynszowy 441
c) Podatek domowy klasowy 445
C) Podatek zarobkowy 449
a) Pojęcie, podział i urządzenie podatku zarobkowego . . 449
b) Podatek zarobkowy w praktyce skarbowej 453
aa) Podatek zarobkowy w Austryi 454
bb) Podatki zarobkowe w innych państwach 458
V. Podatki od obrotu 460
A) Pojęcie i forma podatków od obrotu 460
B) Rodzaje podatków od obrotu 463
C) Podatek giełdowy 466
VI. Podatki konsumcyjne 469
A) Pojęcie podatków konsumcyjnych 469

Str.
B) Podział podatków konsumcyjnych 472
C) Wymiar i wybieranie podatków konsumcyjnych 473
D) Ocena i uzasadnienie podatków konsumcyjnych 480
E) Przewodnie zasady dla podatków konsumcyjnych 484
F) Dochody skarbowe z podatków konsumcyjnych 487
G) Szczegółowy obraz podatków konsumcyjnych 490
a) Podatki od niezbędnej żywności 490
aa) Podatki od pożywienia roślinnego 490
bb) Podatek od mięsa 491
cc) Podatek od soli 493
b) Podatek od pomieszkania 495
c) Podatek od opału i światła 497
d) Podatek od kalendarzy, ogłoszeń i dzienników 499
e) Podatki od innych przedmiotów konsumcyi niezbędnej . 500
f) Podatek od wódki (spirytusu) 501
g) Podatek od piwa 509
h) Podatek od wina i moszczu owocowego 512
i) Inne podatki od napojów 515
k) Podatek od cukru 516
l) Podatek od tytoniu i cygar 523
m) Poszczególne podatki zbytkowe 528

ROZDZIAŁ PIĄTY.

Cła.

A) Pojęcie i rodzaje ceł 532
B) Cła skarbowe 535
C) Taryfa cłowa 538
D) Zarząd i dochody cłowe 541

ROZDZIAŁ SZÓSTY.

Kredyt publiczny 543

DZIAŁ CZWARTY.

Długi skarbowe.

I. Pojęcie i cel długów skarbowych 547
II. Uzasadnienie długów skarbowych 549
III. Rodzaje długów skarbowych 553
IV. Formy długów skarbowych 559
1. Długi bieżące 559
a) Bony skarbowe 559
b) Noty państwowe 561
c) Kredyt bankowy 562
d) Długi bieżące przymusowe 563
2. Długi stałe 563
a) Księga długów państwowych 564

Str.
b) Obligacye i renty państwowe 565
c) Długi losowe 566
3. Pieniądz papierowy 567
4. Renty czasowe, dożywotnie i emerytury 568
V. Emisya i zarząd pożyczek państwowych 569
1. Pożyczki narodowe, bankierskie, przymusowe 569
2. Konsolidacya, konwersya, redukcya procentów 573
VI. Umarzanie długów skarbowych 575

DODATEK.

Zarys skarbowości Austryi i Galicyi.

WSTĘP.

Ustrój skarbowości w Austryi i Galicyi 581
I. Ustawodawstwo w sprawach skarbowych 581
II. Zarząd skarbowości 588
III. Sądownictwo w sprawach skarbowych 592
VI. Egzekutywa podatków i opłat 597
V. Kontrola rachunków i długów państwowych 599

DZIAŁ PIERWSZY.

Pogląd na historyę skarbowości Austryi 602

DZIAŁ DRUGI.

Budżet Austryi 619
I. Wydatki państwa 619
1. Wydatki zarządu skarbowego 620
2. Wydatki na długi państwowe i emerytury 622
3. Wydatki na sprawy wspólne monarchii i na obronę kraju . 623
4. Wydatki na reprezentacyę i zarząd państwa 624
5. Wydatki na sądownictwo i trybunały państwowe 624
6. Wydatki na oświatę i wyznania 625
7. Wydatki na cele gospodarcze i społeczne 626
8. Zasiłki dla krajów i gmin 627
9. Zestawienie wydatków państwa 627
II. Przychody państwa 628
1. Przychody z majątku, przedsiębiorstw i uprawnień skarbowych 628
2. Przychody administracyjne 629
3. Opłaty skarbowe 629
4. Loterya liczbowa, mennica, prawo kaduka 630
5. Podatki bezpośrednie 630
a) Podatek gruntowy 631
b) Podatek domowy 632

Str.
c) Podatek zarobkowy 633
d) Podatek od renty 633
e) Podatek osobisto-dochodowy 634
f) Podatek od płac (od wyższych płac służbowych) . . . 634
g) Podatek wojskowy. Podatek od wyszynku 635
6. Podatki od spadków i od obrotu 635
7. Podatki konsumcyjne 636
8. Monopole skarbowe 638
Monopol tytoniu i soli 638
9. Cła 639
10. Kredyt publiczny 640
11. Zestawienie przychodów państwa 640

DZIAŁ TRZECI.

Skarbowość Galicyi 641

ROZDZIAŁ PIERWSZY.

Udział Galicyi w budżecie państwa 641
I. Wydatki państwa w Galicyi 642
1. Wydatki na zarząd skarbowości i emerytury 642
a) Majątek i przedsiębiorstwa państwa 642
b) Podatki, monopole i opłaty 643
2. Wydatki na zarząd kraju, bezpieczeństwo publiczne i sądownictwo 644
3. Wydatki na oświatę i wyznania 645
4. Wydatki na cele gospodarcze i społeczne 646
5. Zasiłki dla kraju 647
II. Przychody państwa w Galicyi 648
1. Przychody z majątku i przedsiębiorstwa państwa 648
2. Przychody administracyjne 648
3. Przychody skarbowe i podatki od obrotu 648
4. Podatki bezpośrednie i podatek od wyszynku 649
5. Podatki konsumcyjne i monopole 649
6. Zestawienie przychodów państwowych 650

ROZDZIAŁ DRUGI.

Budżet autonomiczny Galicyi.

I. Budżet krajowy 650
II. Budżet miasta Lwowa i Krakowa 654
III. Budżet powiatów i gmin 655
IV. Zestawienie budżetów autonomicznych 656