

MINISTERSTWO SKARBU

SPRAWOZDANIA

ORAZ ZALECENIA

KOMISJI DORADCÓW FINANSOWYCH

POD PRZEWODNICTWEM

PROF. E. W. KEMMERERA

TOM I

BUDŻET, RACHUNKOWOŚĆ PAŃSTWOWA,
PODATKI

NAKŁADEM MINISTERSTWA SKARBU
KRAKÓW 1926

Rzejdeley
MINISTERSTWO SKARBU

SPRAWOZDANIA

ORAZ ZALECENIA

KOMISJI DORADCÓW FINANSOWYCH

POD PRZEWODNICTWEM

PROF. E. W. KEMMERERA

TOM I

**BUDŻET, RACHUNKOWOŚĆ PAŃSTWOWA,
PODATKI**

NAKŁADEM MINISTERSTWA SKARBU
KRAKÓW 1926

BIBLIOTEKA UNIWERSYTECKA
im. Jerzego Giedroycia w Białymstoku



FUW0258929

304274/1



ODBITO W DRUKARNI »CZASU« W KRAKOWIE
POD ZARZĄDEM LEOPOLDA WÓJCIKA.

2/176/08p

Prof. E. W. Kemmerer przyjechał po raz pierwszy do Warszawy z końcem grudnia 1925 roku na skutek zaproszenia rządu polskiego w charakterze rzeczoznawcy finansowego i zabawił wówczas w Warszawie przez przeciąg około dwóch tygodni. Swoje ówczesne spostrzeżenia i zalecenia streścił w liście, załączonym w formie aneksu do niniejszego wydawnictwa. Po wyjeździe prof. Kemmerera nastąpiła wymiana listów pomiędzy ówczesnym Ministrem Skarbu p. Jerzym Zdziechowskim, a prof. Kemmererem, która doprowadziła do Jego ponownego zaproszenia, potwierdzonego w następstwie przez późniejszych Ministrów Skarbu, przyczem prof. Kemmerer uzyskał upoważnienie powołania do współpracy szeregu wybitnych znawców poszczególnych dziedzin życia państwowego i gospodarczego. Na podstawie porozumienia, osiągniętego w toku tych rokowań w dniu 3 lipca 1926 r. przyjechała do Warszawy Komisja doradców finansowych rządu polskiego w następującym składzie:

- 1) Dr Edwin Walter Kemmerer, profesor nauk ekonomicznych Uniwersytetu Princeton, prezes American Economic Association,
- 2) Joseph A. Broderick, wiceprezes National Bank of Commerce New-York,
- 3) Joseph T. Byrne, były członek rządowego biura organizacji pracy w Stanach Zjednoczonych, ekspert w zakresie Księgowości i Kontroli finansów,
- 4) Wallace Clark, ekspert w sprawach organizacji przedsiębiorstw przemysłowych, przewodniczący Komisji, badającej sposoby oszczędnej gospodarki, wyłonionej przez Stowarzyszenie Inżynierów Przemysłowych w New Yorku,

5) Frank A. Eble, przedstawiciel zarządu celnego Stanów Zjednoczonych w Europie,

6) Frank W. Fetter, osobisty sekretarz prof. Kemmerera,

7) Frank D. Graham, profesor nauk ekonomicznych Uniwersytetu w Princeton, sekretarz Komisji,

8) Dr Harley D. Lutz, profesor nauk ekonomicznych i skarbowości Uniwersytetu Leland Stanford w Kalifornji,

9) Donald Kemmerer, sekretarz młodszy.

Ministerstwo Skarbu celem ułatwienia pracy amerykańskich doradców finansowych utworzyło polskie biuro, przydzielone do Komisji prof. Kemmera pod kierunkiem prof. Adama Krzyżanowskiego i radcy Ministerstwa Skarbu bar. Gustawa Taubego. Po wyteżonej dziesięciodniowej pracy Komisja wręczyła Ministrowi Skarbu p. Czesławowi Klarnerowi szereg odrębnych sprawozdań w języku angielskim i w polskim tłumaczeniu. Sprawozdania opracowane przez poszczególnych członków Komisji doradców finansowych były czytane i zatwierdzane kolegiąlnie przez Komisję, która wzięła na siebie odpowiedzialność za wszystkie sprawozdania w tekście angielskim.

Ministerstwo ogłasza obecnie sprawozdania Komisji, ażeby ułatwić szerszemu ogółowi zapoznanie się z materiałami, tak cennymi dla przyszłego rozwoju naszej polityki skarbowej, walutowej i finansowej. Rewizji tłumaczeń dokonał z polecenia Ministerstwa Skarbu prof. Adam Krzyżanowski.



I.

MOTYWA I PROJEKT KODYFIKACJI FORMALNEGO PRAWA BUDŻETOWEGO.

A) Motywa.

Coroczna ustawa skarbowa, którą uchwała się każdego roku wraz z budżetem i rozporządzenia Ministra Skarbu, tylko częściowo wypełniają luki, wynikające z powodu braku kodyfikacji prawa budżetowego. Brak takiej ustawy nie jest poważną przeszkodą w funkcjonowaniu maszyny państwowej, o ile jest coś co spełnia jej rolę, np. precedensy wielu poprzednich lat, które mają pełną moc prawną, lub rozporządzenia rządowe, dotyczące się kwestyj budżetowych, ogłaszane przez odpowiedzialną władzę. Lata, w ciągu których Polska była niezawisłym państwem, nie są jednak wystarczająco liczne, by mogły stworzyć zespół precedensów z mocą prawną w procedurze administracyjnej i ustawodawczej, ani też coroczne ustawy skarbowe i cyrkularze Ministerstwa Skarbu nie wypełniają luki.

Na korzyść zadawalniania się uchwalaniem corocznej ustawy skarbowej przytaczano ten argument, że można ją modyfikować z roku na rok, stosownie do zmieniających się warunków, ale to może być powiedziane o każdej ustawie. Wiele jednak postanowień prawa budżetowego należy uważać za zasady procedury budżetowej, które nie wymagają zmian z roku na rok.

Artykuły 10 i 15 proponowanej ustawy budżetowej zawierają postanowienia co do zmiennych kwestyj; podobnie art. 23 przewiduje formularze, na jakich obliczenia wydatków powinny

być przedłożone Ministerstwu Skarbu, pozostawiając temu Ministerstwu decyzję na zasadzie rozporządzeń, jaki ma być ten formularz każdego roku. Tego rodzaju kwestje, podlegające zmianom, stosownie do zmieniających się warunków, mogą być odpowiednio załatwione w ten sposób bez włączania ich do kodyfikacji prawa budżetowego.

Projekt nasz sformułowany został na zasadzie ścisłego ustalenia odpowiedzialności za zrównoważony budżet. Ministrowi Skarbu powierzone są przez ustawy wszystkie kwestje, dotyczące finansów i polityki fiskalnej i zestawienie każdorocznego preliminarza budżetowego. Każdoroczna ustawa budżetowa jest programem finansowym kraju na przeciąg jednego roku i więcej niż każdy inny środek ustawodawczy jest ucieleśnieniem każdorazowej polityki rządowej. Dobro całego narodu wymaga, że powinna ona być przygotowana dokładnie i ostrożnie, a wykonana ściśle i umiejętnie.

Jako konkretny wyraz rządowego programu fiskalnego, budżet powinien być przygotowany zgodnie z następującymi zasadami:

1. Dochody powinny być obliczone ostrożnie na podstawie dochodów efektywnie uzyskanych poprzednio. W ten sposób wyeliminuje się, w granicach możliwości, obliczenia zbyt optymistyczne i fikcyjne, włączenie których do przewidywanych dochodów może wywołać przyznanie niepokrytych kredytów, a nawet deficyt.

2. Wydatki powinny być obliczone tak, by uczyniły zadość wszystkim zasadniczym celom, wyłączając nieistotne lub ograniczając je do tych źródeł dochodów rządowych, które pozostają po pokryciu wszystkich celów istotnych.

3. Wszystkie dochody publiczne powinny tworzyć ogólny fundusz, z którego mają być uskutecznione ogólne wydatki rządowe.

4. Fundusze te nie mogą być wycofane ze Skarbu Państwa w sumie wyższej, aniżeli przewidziane w ustawie. Nie powinny dojść do skutku żadne zobowiązania, wymagające wydatków rządowych, na które niema kredytów, przewidzianych w dorocznej ustawie budżetowej lub w specjalnej ustawie, stwarzającej fundusze dla ich pokrycia.

5. W celu zapewnienia pewnej elastyczności w funkcjonowaniu ustawy budżetowej, należy umożliwić w pewnych ozna-

czonych granicach przenoszenie tak zwykłych jak i dodatkowych kredytów, których jednak bezwarunkowo nie można przekroczyć z wyjątkiem wypadku klęski społecznej lub innej nadzwyczajnej potrzeby.

6. Należy zaprowadzić nowoczesny system rachunkowości i kontroli fiskalnej. Bez odpowiedniego systemu rachunkowości, który powinien szybko i poprawnie odzwierciedlać działalność rządu i który ustanowiłby wystarczającą kontrolę dochodów i wydatków wszystkich funduszy, trudnem jest sformułowanie programu fiskalnego i zaprowadzenie oszczędności tam, gdzie one są wymagane.

To co powiedziano powyżej jest wyrażeniem niektórych z najważniejszych zasad, które powinno się stosować w przygotowywaniu budżetu. Są równie ważne inne zasady, a mianowicie te, wedle których powinno następować przyjęcie budżetu przez parlament, jeśli ma być przestrzegana zasada definitywnej odpowiedzialności za program fiskalny. Mamy na myśli prawo parlamentu do podwyższania pozycji w budżecie lub dodawania nowych pozycji bez zgody rządu, albo uchwalanie uzupełniających kredytów bez żądania ich ze strony rządu.

Powyższe zasady, z wyjątkiem systemu nowoczesnej rachunkowości zawarte są w proponowanej ustawie budżetowej. Będziemy się powoływać na nie szczegółowo w ciągu niniejszego raportu, w związku z wyjaśnieniem niektórych artykułów wspomnianej ustawy. Postanowienia zawarte w szeregu artykułów są podobne do przewidzianych w Konstytucji, w corocznej ustawie skarbowej lub rozporządzeniach Ministra Skarbu, wobec tego nie będą wymagały wyjaśnień.

Artykuł 6 ustanawia ustawową datę roku fiskalnego. Ani Konstytucja, ani żadna ustawa roku fiskalnego nie ustanawiają. Proponowana data pokrywa się z obecną praktyką rządu. Datę tę jednak można zmienić, jeśli się uzna za potrzebne, nie wpływając na inne postanowienia proponowanej ustawy z wyjątkiem w tych artykułach, jak art. 7, 8, 22 i 25, gdzie daty tam wymienione musiałyby być odpowiednio zmienione, by zgadzały się ze zmianą daty roku fiskalnego.

Artykuły 7 i 8 ustanawiają okres trzymiesięczny następujący po zamknięciu roku fiskalnego, w przeciągu którego należy zlikwidować rachunki dochodów i wydatków, zalegających przy

zamknięciu roku fiskalnego i zamknąć rachunki za ten rok. Wedle praktyki obecnej przewiduje się okres jednomiesięczny po zamknięciu roku fiskalnego, w ciągu którego można użyć kredytów, udzielonych w budżecie, na warunkach, ustalonych przez Ministra Skarbu. Komisja sądzi, że termin trzech miesięcy będzie bardziej pożądanym do umożliwienia likwidacji zaległych rachunków i zapewnienia wystarczającego czasu centralnemu departamentowi rachunkowościowemu rządu do zamknięcia wszystkich rachunków i przygotowania ogólnego bilansu i innych zestawień finansowych, które będą później przedłożone Sejmowi wraz z preliminarzem budżetowym na następny rok fiskalny. Innymi słowy udzielone kredyty na rok fiskalny pozostają otwarte do 31 marca następnego roku a dochody, zalegające z poprzedniego roku pobierać się będzie w dalszym ciągu i stosować do pokrycia zaległych zobowiązań tego samego roku. Przy zastosowaniu tego planu, wyniki obrotów każdego roku fiskalnego będą jaśniej przedstawione, a wyniki i zobowiązania, odnoszące się słusznie do udzielonych kredytów roku fiskalnego, wypłacone będą z dochodów za ten rok zaległych.

Artykuł 10 postanawia włączenie do ustawy budżetowej takich ogólnych postanowień, odnoszących się do pobierania dochodów, jakie rząd i parlament uznaje za stosowne tam włączyć. Jak z tekstu tego artykułu wynika, postanowienia te nie mogą stwarzać nowych podatków, ani zmieniać lub znosić istniejących. Podobne postanowienie odnośnie do wydatków zawiera artykuł 15. Artykuł 11 ustanawia zupełnie nowy sposób obliczenia dochodów w preliminarzu budżetowym. Wedle praktyki obecnej budżet każdego Ministerstwa, albo innego samodzielnego urzędu, zawiera przewidziane dochody Ministerstwa czy urzędu. Uwypuklony jest raczej urząd, gdzie powstają dochody, niż źródło czy rodzaj dochodów. Proponowana klasyfikacja ustanowi lepszy porządek w oznaczaniu dochodów i znacznie ułatwi ich obliczenia. Jeśli dochody, uzyskane przez Ministerstwo, stanowią podstawę do przyznania mu jego wydatków, byłoby pożądanym wykazać stosunek Ministerstwa do uzyskanych dochodów. Tak się jednak nie dzieje. Dochody Ministerstwa mają mało albo nie mają żadnego związku z jego wydatkami.

Drugi paragraf tego artykułu wymaga, by przytaczano w preliminarzu dochodów wszystkie obowiązujące ustawy, upo-

ważniające do pobierania dochodów i innych wpływów. Cytowanie tych ustaw wykaże podstawę do pobierania tych dochodów i wpływów, a zarazem służyć będzie jako środek kontrolny do usunięcia ewentualnych przeoczeń w preliminarzu dochodów, które nie powinny być zająć.

Artykuł 13 wykazuje rozbieżność z obecną praktyką w przygotowywaniu preliminarza dochodów w każdorocznym budżecie. Powiedziano, że obliczenie to powinno być oparte na efektywnych wpływach poprzedniego roku i pierwszego miesiąca roku, na który budżet przygotowuje się, biorąc pod uwagę także wszelkie zmiany w ustawach, odnoszących się do wpływów i ekonomiczne położenie kraju. System ten jednak nie był ściśle przestrzegany we wszystkich wypadkach i obliczenia dochodów zależne są głównie od sądu osób, które je przygotowują. Jeśli mają usposobienie optymistyczne, mogą mu pofolgować w zupełności. Uwydatniło się to w wypadku podatku majątkowego, wspomnianego powyżej, z którego dochód przewidziano na lata 1924 i 1925 na 333,000.000 i 300,000.000 zł. resp. Ponieważ jest to nowy podatek w r. 1924, przewidziane dochody z niego za ten rok nie mogą być naturalnie oparte na faktycznych wpływach roku poprzedniego. Przewidziane 300,000.000 zł. na rok 1925 były jednak wyraźnie oparte na innych czynnikach niż na faktycznych wpływach z tego podatku za r. 1924, tem więcej, że faktyczne wpływy z tego podatku w roku 1924, wynosiły tylko 189,000.000 zł., które skurczyły się do 59,500.000 zł. w roku 1925, czyli o 240,000.000 zł., a więc o $\frac{4}{5}$ mniej aniżeli preliminowano.

Obecna praktyka oparta na corocznych ustawach budżetowych, która upoważnia Ministra Skarbu do przydzielania kredytów, ustanowionych w budżecie rocznym tylko w granicach faktycznych wpływów, będących do dyspozycji, jest faktycznym uznaniem niebezpieczeństwa, grożącego krajowi na wypadek przyjęcia w całej rozciągłości preliminarza wpływów, wedle obecnej metody obliczania.

Obliczenia pozostają jednak obliczeniami, nawet jeśli opierają się na wynikach przeszłości. Wynika jednak mniejsze ryzyko z obliczeń, opartych wyłącznie na faktycznych wpływach przeszłości, aniżeli z oparcia ich częściowo na ich rezultatach, a częściowo na nadziejach na przyszłość, które mogą się okazać zbyt optymistyczne. Fatalnym skutkiem z przesadnych obliczeń

dochodów jest to, że kredyty uchwalone na ich podstawie są zwykle nadmierne.

Stosując zasadę, że Minister Skarbu może przydzielać kredyty tylko w granicach faktycznych wpływów, będących do dyspozycji, można usunąć możliwość wydatków, przekraczających dochody bez względu na to jakie były ich obliczenia. System ten zastosowano w r. 1925, skutkiem tego było, że wydatki zmniejszyły się w tym roku o 194,000.000 zł. poniżej sumy, uchwalonej w budżecie. Nie mogło to jednak zapobiec deficytowi w tym roku, który głównie był wynikiem spadku złotego. Można jednak zupełnie słusznie przypuszczać, że nie byłoby deficytu w r. 1925, lub że deficyt byłby mniejszy, gdyby obliczenia dochodów na ten rok przygotowane były w sposób, wskazany w tym projekcie.

Obliczenie uskutecznione w sposób proponowany nie osiągnęłoby jednak celu, jeśli parlament przez przyjęcie tego projektu nie zwiąże się sam także ograniczeniami zawartymi w tym projekcie ustawy. Parlament polski każdego roku zmieniał budżet, przedstawiony mu przez rząd, zwiększając i zmniejszając zawarte w nim pozycje. W r. 1925 rządowe obliczenie dochodów zostało zwiększone o 52.668.74 złotych w niektórych pozycjach a zmniejszone w innych o 28,173.194 zł., skutkiem czego wzrost przewidzianych wpływów wynosił 24,494.840 zł. Podobnie wydatki, przewidziane przez rząd wzrosły o 48,137.687 zł. w niektórych pozycjach, a zmniejszone o 1,127.040 zł. w innych, co spowodowało wzrost przewidzianych wypadków o 47,010.637 zł.

Choć Konstytucja daje implicite parlamentowi prawo zmieniania preliminarza budżetowego, przedłożonego przez rząd, komisja jest zdania, że Sejm i Senat w interesie dobra publicznego powinni powstrzymać się od podwyższania przewidzianych wpływów, przedstawionych w rządowym preliminarzu budżetowym. Z tego powodu, i mając na uwadze doniosłość zrównoważonego budżetu dla kraju, parlament powinien postanowić w obrębie regulaminu dla każdego jego organu, że preliminarz budżetowy, przedłożony przez rząd, nie może być zmieniony w kierunku zwykłym tak pod względem dochodów jak i wydatków bez zgody rządu poza zmianami dotyczącymi wyłącznie wydatków Sejmu i Senatu, przewidzianych w art. 20. Artykuły 15, 16 i 17 odnoszą się do budżetu wydatków. Mówiliśmy już w pierwszej części niniejszego sprawozdania, jak i w wyjaśnie-

niu do art. 10 o corocznych postanowieniach i rozporządzeniach, odnoszących się do wydatków, jakie tak rząd jak Sejm mogą uważać za stosowne do włączenia do każdorazowej ustawy budżetowej. Postanowienia takie obowiązywałyby tylko przez rok fiskalny, objęty budżetem, do którego je włączono.

Jedyną zmianą, proponowaną w art. 16 obecnej głównej klasyfikacji wydatków jest wprowadzenie słowa „pozycja“ zamiast „rozdział“ na określenie indywidualnych celów wydatków budżetowych. Słowo „pozycja“ wyraża jaśniej cel wydatków aniżeli słowo „rozdział“. Artykuł 17 zgodny jest z dzisiejszą praktyką. Artykuł 18 jest zasadniczo ten sam jak zawarty w obecnej rocznej ustawie skarbowej. Artykuł 19 wprowadza zmiany w obecnej praktyce, odnośnie do przenoszenia kredytów z poszczególnych pozycji różnych części budżetu. Zgodnie z tym artykułem kredyty takie mogą być przyznane przez Ministra Skarbu za poprzednią zgodą Sejmu, jeśli Sejm obraduje, w przeciwnym wypadku za poprzednią zgodą Prezydenta Rzeczypospolitej. Zgoda Prezydenta w takich wypadkach pokrywać się będzie z ostatnimi zmianami konstytucyjnymi, które dają Prezydentowi prawo wydawania dekretów z mocą prawną w zakresie ustawodawczym.

Przyznanie Najwyższej Izbie Kontroli kompetencji w kwestji przenoszenia kredytów jest zgodne ze wskazaniem Komisji, zawartymi w innym raporcie, wedle których centralne rachunkowościowe i kontrolne funkcje rządu winny być zjednoczone w Najwyższej Izbie Kontroli. Jeśli wskazania te zostaną zastosowane, Izba ta będzie miała zamiast Ministerstwa Skarbu wszystkie sprawozdania i wykazy rachunkowe, na podstawie których dokonywać ma zatwierdzeń i sprawozdań, wspomnianych w tym artykule.

Delegowanie Ministrowi Skarbu prawa przenoszenia kredytów bez rozróżnienia rodzaju kredytów, które mają być przeniesione, jak również i ograniczenie tego prawa Ministra Skarbu do działania w porozumieniu z Prezydentem Rzeczypospolitej jest, zdaniem Komisji, logicznym następstwem prawa Ministra udzielania kredytów i jego odpowiedzialności za zrównoważony budżet. Przyznanie Prezydentowi Najwyższej Izby Kontroli prawa przenoszenia kredytów w obrębie jego własnego budżetu, jak to przewidywała ustawa skarbowa na rok 1925 i jak było pro-

ponowane w ustawie skarbowej na rok 1926, jest wyjątkiem na korzyść tej Izby. Zdaniem Komisji wyjątek taki nie jest uzasadniony. Roczna ustawa budżetowa o ile zostanie przygotowana i przyjęta w sposób zalecony przez Komisję, będzie programem fiskalnym rządu. Jedynie władza odpowiedzialna za budżet powinna mieć prawo zmieniania go. Prezydent Najwyższej Izby Kontroli ma prawo ustawowe bronięcia w Sejmie żądanych kredytów w czasie rozpatrywania budżetu przez Sejm. Z chwilą, kiedy budżet został jednakże uchwalony, wszelkie późniejsze zmiany powinny być robione tylko w sposób przewidziany w proponowanej niniejszej ustawie. To samo można powiedzieć odnośnie do części budżetu odnoszącej się do wydatków Sejmu i Senatu. Prawo przenoszenia tych kredytów powinno być wykonywane przez Ministra Skarbu w sposób przewidziany w tym projekcie.

Artykuł 20 zawiera postanowienie żywotnego znaczenia dla powodzenia programu finansowego, mianowicie ograniczenie prawa parlamentu do zmieniania budżetu. Kwestję tę podniesiono w związku z wyjaśnieniem do artykułu 13. Jeśli ma być przeprowadzony wyraźny rozdział odpowiedzialności między rządem a parlamentem za program roczny fiskalny, wyrażony w budżecie, to parlament musi przyjąć zasadę, wyrażoną w tym artykule. Podobne postanowienie istnieje w Anglii. Przyjęcie tego artykułu przez parlament przyczyniłoby się bardzo do powodzenia wysiłków, podjętych obecnie przez Polskę, w celu uzyskania silnych podstaw ekonomicznej i finansowej stabilizacji.

Artykuł 22 zawiera kilka zmian w obecnej praktyce, odnoszącej się do sposobu, w jaki należy przedkładać Ministrowi Skarbu obliczenia wydatków. Komisja sądzi, że obliczenia te powinny być w formie porównawczej, proponowanej w tym artykule, w celu ułatwienia Ministrowi Skarbu szybkiego zrozumienia obliczeń na nowy rok i przygotowania preliminarza budżetowego. Artykuł 23 pozostawia Ministrowi Skarbu dotychczasowe prawo ustanowienia, zapomocą odpowiednich rozporządzeń, formularza i szczegółów, jak należy przedkładać mu obliczenia (zestawienia) wydatków. Kwestje te, jako podlegające zmianom każdego roku, nie powinny być dokładnie definjowane w podstawowej ustawie budżetowej. Z chwilą, gdy pozostawiono Ministrowi Skarbu decyzję w ustanowieniu formularzy i szcze-

gółów przygotowania zestawień i wydatków można tu słusznie zaznaczyć, że wedle opinji Komisji zestawienia te dla każdego Ministerstwa i innych samodzielnych urzędów powinny być przygotowane w takiej formie i szczegółach, by można na pierwszy rzut oka oznaczyć całość obliczanych wydatków dla każdej poszczególnej jednostki organizacyjnej Ministerstwa lub innego samodzielnego urzędu. Jako ilustrację tego punktu przytaczamy, że niemożliwym jest oznaczyć z budżetu całkowitego kosztu służby celnej jako całości, albo kosztu departamentu kasowego. Wydatki głównych urzędów w służbie celnej i departamentu kasowego włączone są do wydatków głównych urzędów kilku innych departamentów Ministerstwa Skarbu. Wszystkie te departamenty uważane są jako trzecia instancja wedle obecnego szematu administracji rządowej i wobec tego dochody ich zespolono razem zamiast wykazać je oddzielnie.

Jest to wybitną korzyścią dla rządu, parlamentu i społeczeństwa, jeśli można znać koszt każdej działalności rządu. Koszty te mogą być uwidocznione bez potrzeby analizy rachunków. O ile jest możliwym przedstawienie kompletnych wydatków dla poszczególnej służby czy jednostki organizacyjnej Ministerstwa bez zrywania wzajemnego stosunku między pierwszą, drugą a trzecią instancją, powinno to być uskutecznione, a preliminarz budżetowy powinien być zestawiany w taki sposób, aby to osiągnąć.

Odnośnie do zestawień przewidzianych wydatków, które są umieszczone na marginesie budżetu rocznego, jako wyjaśnienie szczegółowe sum ryczałtowych, uchwalonych przez parlament, zdaniem Komisji, zestawienia te należy kontynuować, i mimo że nie zostały specjalnie uchwalone w tych szczegółach, powinny być uważane za wiążące tak jak sumy uchwalone a zmienione tylko za poprzednią zgodą Ministra Skarbu.

Artykuły 24, 25 i 26 podobne są do obecnej ustawy i rozporządzeń z wyjątkiem dat, wymienionych w tych artykułach. Daty te są tylko proponowane i mogą ulec zmianie, jeśli uzna się to za stosowne, ale Minister Skarbu będzie prawdopodobnie potrzebował trzech miesięcy na przygotowanie budżetu i przeprowadzenie go przez Radę Ministrów.

Artykuł 27 przewiduje przedkładanie pewnych dokumentów przy przedstawianiu budżetów Sejmowi. Bilansu, przewi-

dzianego w powyższym artykule, rząd obecnie nie przygotowuje. Komisja proponuje w osobnym sprawozdaniu przeprowadzenie zmian w obecnej procedurze rachunkowej, któreby umożliwiły przygotowanie bilansu. Bilans i inne dokumenty, wymienione w tym artykule nie są pomyślane jako wykluczenie przedkładania innych dokumentów i sprawozdań wraz z budżetem dodatkowo do powyżej wymienionych, jeśli uznane to będzie za potrzebne przez Ministra Skarbu.

Artykuły 28 i 35 wprowadzają pewne zmiany w obecnej ustawie, względnie procedurze otwierania kredytów dodatkowych. Ustawa skarbową z r. 1925, która była częścią budżetu za ten rok, postanawiała, że Minister Skarbu mógł proponować Sejmowi kredyty poza budżetem. Podobne postanowienie zawierał preliminarz budżetowy na rok 1926, mimo że całość budżetu nie została uchwalona przez Sejm. Bez względu na to, czy postanowienia będą zawarte czy nie w każdorocznej ustawie budżetowej, rząd ma prawo inicjatywy ustawodawczej, która mogłaby zawierać w sobie żądania kredytów poza budżetem.

Ustawa nie przewiduje jednak jaką ma być procedura na wypadek, gdy Sejm nie obraduje. Następnie należy rozróżnić między kredytem, który jest uzupełniający w stosunku do już przyznanego a kredytem, który jest zupełnie nowym, dla którego niema żadnego postanowienia w budżecie. Artykuły 28 do 35 ustanawiają procedurę przyznawania kredytów wtedy, gdy Sejm nie obraduje i przeprowadzają wyraźną różnicę między temi dwoma rodzajami kredytów i przewidują procedurę, jakiej należy przestrzegać na wypadek, gdy zachodzi potrzeba tych kredytów. We wszystkich przypadkach przyznawania dodatkowych kredytów przewidziana jest zgoda Prezydenta Rzeczypospolitej wtedy, gdy Sejm nie obraduje i gdy kredyty takie nie stanowią wyłącznie przenoszenia funduszków z pozycji na pozycję jak opisano to w związku z art. 19. Ustanowiono również termin, do jakiego można przyznawać kredyty uzupełniające. Celem tego ograniczenia w czasie przyznawania takich kredytów było ustanowienie kontroli nad nimi i uniknięcie możliwych strat i rozrzutności. Po upływie pierwszej połowy roku fiskalnego, możliwym będzie wszystkim zainteresowanym wyrobienie sobie dokładniejszego zdania o faktycznych potrzebach w poszczególnych pozycjach budżetowych na przeciąg całego roku

aniżeli byłoby to możliwe, jeśli możnaby zażądać dodatkowych kredytów i przenoszenia funduszków w dowolnym czasie w ciągu roku. Zaletą tego przepisu jest także i to, że skłoni wszystkich zainteresowanych w przygotowaniu pierwotnych preliminarzy wydatków do możliwie najściślejszego podania wszystkich ich wymagań na dany rok. Z powodu wyszczególnionego powyżej w związku z art. 19 Najwyższa Izba Kontroli obowiązana jest weryfikować żądania kredytów uzupełniających.

Art. 35 podkreśla ważność utrzymania równowagi budżetowej z okazji przyznawania kredytów uzupełniających. Ułożenie i wykonanie zrównoważonego budżetu jest jednym z najpoważniejszych zagadnień, których rozwiązania oczekuje społeczeństwo od rządu. Pisano i mówiono o tem wiele w Polsce i niewątpliwie osiągnięto znaczny postęp w ograniczeniu wydatków rządowych. Najważniejszym jednak problemem nie jest dokonywanie oszczędności po uchwaleniu kredytów przez parlament. Studjowanie i badanie istotnych potrzeb rządu i dochodów, które można uzyskać, by je zaspokoić, po wyłączeniu wszystkich wydatków nieistotnych i dochodów takich, które nie są oparte na faktycznych doświadczeniach przeszłości, są ważniejszym składnikiem problemu zrównoważenia budżetu.

Do następnego rozdziału niniejszego sprawozdania dołączone jest zestawienie, wykazujące wykonanie budżetu na rok 1924 i główne przyczyny deficytu, wynoszącego 173,292.206 zł. w tym roku. Deficyt ten został podobno pokryty prawie w całości przez wypuszczenie bilonu i monet zdawkowych w wysokości 150,600.000 zł. i zapomocą pożyczki 20,800.000 w Banku Polskim. Twierdzenie, że w ten sposób deficyt został pokryty, wzbudza u wielu ludzi przekonanie, że finanse państwowe są w porządku i że faktycznie niema deficytu. Jest to zwodniczem. Dal-sze pokrywanie deficytu w ten sposób oczywiście doprowadzi-łoby do katastrofy.

W związku ze zrównoważonym budżetem jest jeszcze inna kwestja, która wymaga poważnej uwagi ze strony rządu. Jest to kwestja metody wypłaty pensji urzędnikom. Informowano Komisję, że jest zwyczajem w Polsce wypłacać wszystkim funkcjonarjuszom rządowym pensję każdego pierwszego dnia w miesiącu, zamiast jak w większości państw, przy końcu każdego miesiąca. Choć skutek jest ostatecznie może ten sam, w obu

wypadkach, zdarza się jednak w Polsce czasem, że wypłaca się pensje dwumiesięczne wszystkim urzędnikom w jednym miesiącu, jeśli po ostatnim dniu miesiąca następuje niedziela lub święto. Również zwyczaj płacenia pensji każdego miesiąca z góry może spowodować, że zostaną opłacone usługi, które nigdy nie zostaną wyświadczone, a zatem zwyczaj ten nie jest właściwym. To też powinien ustać.

Artykuł 36 przewiduje ograniczenia w uchwalaniu kredytów uzupełniających przez Sejm; że ograniczenia takie są pożądane, wspomniano w wyjaśnieniach do art. 13 i 20. Artykuł 37 jest zasadniczo ten sam, jak w Konstytucji.

Artykuł 38 jest nowy, ale cel jego włączenia do zasadniczej ustawy budżetowej jest taki jasny, że nie wymaga bliższego uzasadnienia. Artykuł 39 ustanawia pierwszeństwo obrad ustawy budżetowej wobec ustaw innych, otwierających kredyty, o ile nie chodzi o projekty ustaw, których celem zarządzenie klęskom wymienionym w art. 31. Z temi wyjątkami ustawa budżetowa powinna być rozpatrywana na pierwszym miejscu przez parlament. Ustawa budżetowa jest zwykle najważniejszym szczególnym aktem ustawodawczym, przedstawianym w ciągu roku parlamentowi. Reprezentuje ona roczny program fiskalny rządu. Rozpatrywanie przez parlament jakiegokolwiek innej ustawy finansowej poza wymienionymi wyjątkami mogłoby nie tylko opóźnić rozpatrywanie ustawy budżetowej, ale nawet mogłoby poważnie wpłynąć na niektóre postanowienia tej ustawy. Art. 40 jest zgodny z niedawnymi zmianami Konstytucji. Chociaż Komisja ma wątpliwości, czy niektóre z tych zmian w zakresie budżetu są uzasadnione, niema jednak innej alternatywy jak powtórzenia ich w proponowanej kodyfikacji prawa budżetowego.

Parlament ma 5 miesięcy do rozważania preliminarza budżetowego. Czas ten jest więcej niż wystarczający, wedle zdania Komisji, do inteligentnego przestudjowania i zatwierdzenia preliminarza, jeśli usunie się polityczne kopanie dołków i lawirowanie między partjami. Umożliwić pozostawienie tak ważnej sprawy niezafatwioną z roku na rok, jest to uczynić względy partyjne i polityczne rzeczą ważniejszą, aniżeli dobro i ogólny kredyt kraju.

B) Projekt kodyfikacji formalnego prawa budżetowego.

Artykuł 1. Rząd winien przedłożyć Sejmowi, zgodnie z Konstytucją, przynajmniej na pięć miesięcy przed rozpoczęciem roku budżetowego, budżet dochodów i wydatków. Budżet winien być przedłożony w formie ustawy, drukowany i rozdzielony wszystkim członkom Sejmu i Senatu.

Artykuł 2. Preliminarz budżetowy powinien zawierać w jednym dokumencie zestawienie prelimitowanych dochodów i wydatków, potrzebnych rządowi na rok fiskalny, na który preliminarz opiewa.

Artykuł 3. Preliminarz budżetowy ma składać się z trzech części: Pierwsza winna zawierać sumaryczne zestawienie prelimitowanych dochodów i wydatków; druga część winna zawierać szczegóły prelimitowanych dochodów, a trzecia szczegóły prelimitowanych wydatków.

Artykuł 4. Budżet rozchodów powinien opierać się na budżecie dochodów, a suma pierwszych nie może przekraczać sumy tych ostatnich.

Artykuł 5. Preliminarz budżetowy powinien być zatwierdzony przez parlament, zgodnie z Konstytucją.

Artykuł 6. Rok fiskalny powinien się zgadzać z rokiem kalendarzowym i zaczynać się powinien 1 stycznia, a kończyć 31 grudnia.

Artykuł 7. W celu ułatwienia płatności wydatków i ściągnięcia dochodów, które mogą zalegać przy końcu roku fiskalnego, należy ustanowić dodatkowy okres trzymiesięczny, który zaczynać się będzie 1 stycznia, a kończyć 31 marca każdego roku. W ciągu tego okresu dodatkowego niepobrane wpływy przy końcu roku fiskalnego, które strony są gotowe wpłacić do kas skarbowych, powinny być pobierane w dalszym ciągu, a wydatki z roku tego poprzednio nie uskutecznione, winny być w dalszym ciągu wypłacane. Dochody, które pozostają niepobrane przy końcu roku fiskalnego, a pobrane zostały w okresie dodatkowym tego roku, powinny być użyte do spłacenia zobowiązań rządowych, które pozostają niewypłacone przy końcu roku fiskalnego.

Artykuł 8. W żadnym roku fiskalnym nie mogą zachodzić wydatki, przewidziane w budżecie lub w innych ustawach na poprzedni lub następny rok fiskalny. Wydatki, odnoszące się



slusznie do roku fiskalnego, w którym nastąpiły, a których wypłata nie nastąpiła do 31 grudnia tego roku, winny być wypłacone w okresie dodatkowym, przewidzianym w art. 7. Wydatki, przyznane na rok fiskalny, kończące się 31 grudnia, które nie zostały wypłacone do dnia 31 marca roku następnego, winny być włączone do budżetu następnego roku fiskalnego, w celu dokonania wypłaty. 31 marca każdego roku, rachunki poprzedniego roku fiskalnego winny być zamknięte, a wszystkie dochody tego roku fiskalnego, w którym nie zostały pobrane do 31 marca, winny być, po ściągnięciu ich, włączone do dochodów tego roku, w którym ściągnięcie ich nastąpiło.

Artykuł 9. Budżet roczny, zatwierdzony i ogłoszony, wedle postanowień prawa nosić będzie nazwę: „Ustawa budżetowa Rzeczypospolitej Polskiej“.

Budżet dochodów.

Artykuł 10. Budżet dochodów dzieli się na dwie części. Pierwsza powinna zawierać takie postanowienia, odnoszące się do pobierania i dysponowania dochodami, jakie rząd uzna za stosowne tam włączyć. Postanowienia te nie mogą wprowadzać nowych podatków ani modyfikować lub znosić istniejących.

Artykuł 11. Druga część budżetu dochodów winna zawierać wszystkie pozycje dochodów, wyszczególnione jak następuje:

- a) z majątków państwowych,
- b) z przedsiębiorstw państwowych,
- c) z cel,
- d) z podatków bezpośrednich i pośrednich,
- e) z różnych źródeł,

Budżet dochodów winien wymieniać ustawy, na mocy których dokonano poborów. Tylko ta część dochodów netto kolei rządowych i innych przedsiębiorstw winna być włączona pod nagłówkiem „b“, która wedle ustawy ma być wpłacona do Skarbu Państwa.

Artykuł 12. Preliminowanych dochodów z pożyczek wewnętrznych lub zagranicznych i podobnych transakcyj kredytowych nie należy załączać do budżetu dochodów.

Artykuł 13. Budżet dochodów nie może przewyższać przeciętnej sumy efektywnych poborów trzech poprzednich lat fiskal-

nych. Jeśli jednak dodatkowe dochody pobrane być mogą na skutek nowel lub zmian już dokonanych w ustawach, takie dodatkowe dochody powinny być włączone jako osobne pozycje, po ustaleniu już preliminarza dochodów, który nie może przekraczać przeciętnej z poprzednich trzech lat. Budżet dochodów, obliczony jak wskazano powyżej powinien być podstawą do oznaczenia budżetu wydatków. O ile zachodzi wystarczające uzasadnienie, wedle opinii Ministra Skarbu, niższego obliczania dochodów z jakiegoś źródła, w takim wypadku Minister Skarbu winien podać przyczyny powzięcia takiej opinii w oświadczeniu, załączonem do preliminarza budżetowego.

Artykuł 14. Wszystkie dochody rządu mają tworzyć jeden fundusz ogólny, z którego następują wszystkie rządowe wypłaty.

Budżet wydatków.

Artykuł 15. Budżet wydatków podzielony ma być na dwie części. Pierwsza powinna zawierać doroczne postanowienia i przepisy, odnoszące się do wydatków, które rząd uważa, że powinny wchodzić w skład corocznej ustawy budżetowej, druga część winna zawierać wydatki, które rząd uważa za konieczne dla świadczeń publicznych na ten rok fiskalny, na który budżet wydatków opiewa.

Artykuł 16. Wydatki powinny być podzielone na części, odnoszące się do Prezydenta Państwa, Sejmu i Senatu, Izby Kontroli Państwa, Prezesa Rady Ministrów, każdego poszczególnego Ministerstwa i każdej innej samodzielnej instytucji czy organizacji rządowej; części te powinny być podzielone na sekcje, odnoszące się do głównych jednostek organizacyjnych poszczególnych Ministerstw lub innych samodzielnych urzędów; sekcje powinny być podzielone na rozdziały, odnoszące się do poddziałów każdej głównej jednostki organizacyjnej, a rozdziały powinny być podzielone na pozycje, numerowane z osobna dla każdej części.

Artykuł 17. Wydatki powinny być wymienione szczegółowo, zgodnie z klasyfikacjami, wymaganymi w artykule 16 i 23 niniejszej ustawy, a kredyty uchwalone lub otwarte na te wydatki, winny być zastosowane wyłącznie na cele, na jakie zostały przeznaczone, z wyjątkiem wypadku, gdy cele te zostały zmodyfikowane przez przeniesienie kredytów lub dodatkowe kredyty wedle niniejszej ustawy.

Artykuł 18. Kredyty, uchwalone przez parlament, mają być przyznawane z miesiąca na miesiąc przez Ministra Skarbu w takich sumach, których całość nie może przewyższać całości obliczonych dochodów za rok fiskalny, z zastrzeżeniem, że całość efektywnych wpływów za rok fiskalny nie jest mniejsza niż całość preliminowanych wpływów.

Artykuł 19. Przeniesienie kredytów z jednej pozycji na drugą w tym samym rozdziale, albo kredytów różnych sekcji tej samej części, może być dokonane przez Ministra Skarbu. Przeniesienie kredytów z pozycji jednej części na inną, może być dokonane przez Ministra Skarbu za poprzednią aprobatą Sejmu w czasie trwania sesji. Jeśli Sejm jest odroczone, wymagana jest aprobata Prezydenta Rzeczypospolitej, z tem, że w ciągu najbliższej zwyczajnej sesji Sejmu, sprawozdanie o tem przeniesieniu przedłożone ma być Sejmowi celem uzyskania zatwierdzenia.

Przenoszenie kredytu z jednej pozycji na drugą tego samego rozdziału lub różnych sekcji tej samej części może być dokonane tylko po przedłożeniu dowodu pisemnego żądającej kredytu władzy, że w pozycjach tych znachodzi się nieobciążone i wolne saldo, dalej pod warunkiem, że Najwyższa Izba Kontroli potwierdzi ten fakt w pisemnym przedłożeniu, wystosowanym do Ministra Skarbu, przyczem może ona również wyrazić pisemnie swoją opinię czy przeniesienie tych kredytów jest wskazane. Powyższe przeniesienia kredytów przeprowadzane wedle postanowień niniejszej ustawy, nie mogą być dokonane, dopóki Najwyższa Izba Kontroli nie otrzyma o tem zawiadomienia.

Artykuł 20. Budżet wydatków nie może przekraczać budżetu dochodów, nie może również parlament podwyższyć żadnej pozycji budżetu wydatków, ani dodawać nowych pozycji, chyba że podwyżka taka lub dodatek zatwierdzony zostanie przez Ministra Skarbu, przez co jednak nie może zostać zachwiana równowaga między obliczonymi dochodami a wydatkami. Parlament może zmienić preliminarz przez powiększenie lub zmniejszenie pozycji, odnoszących się do Sejmu i Senatu. Parlament może jednak wyłączyć lub zmniejszyć każdą pozycję wydatków, proponowaną przez Ministra Skarbu.

Artykuł 21. Ani władza wykonawcza ani żadna inna nie może wydać żadnego rozporządzenia ani dekretu, mającego na celu zmianę płac lub innych rodzajów wynagrodzenia, ustalo-

nych w budżecie lub w innej ustawie. Ustawa budżetowa nie może zmieniać płac i wydatków, przewidzianych specjalnymi ustawami.

Sporządzanie budżetu.

Artykuł 22. Przygotowując projekt budżetu, każde Ministerstwo i każda samodzielna jednostka organizacyjna rządu, powinna przedłożyć Ministrowi Skarbu nie później niż 1 maja każdego roku, obliczenie wydatków na następny rok fiskalny. Projekt ten powinien być w formie porównawczej i powinien zawierać wydatki poprzedniego roku fiskalnego, uchwalone na bieżący rok fiskalny i projektowane na następny rok fiskalny, wyszczególnione zgodnie z główną klasyfikacją, przepisaną w art. 16, a taką klasyfikacją szczegółową, która może być ustanowiona przez Ministra Skarbu, zgodnie z art. 23 niniejszej ustawy; powyższe projekty budżetu, powinny powoływać się na ustawę, kontrakt lub inne postanowienia, jeśli jakie są, które upoważniają do tych wydatków. Wydatki, które są ustanowione specjalnymi ustawami, powinny być wydrukowane odmiennym drukiem od użytego dla wydatków, podlegających zmianom wedle ustawy budżetowej.

Artykuł 23. Minister Skarbu oznaczy w postanowieniach, wyczerpujących ten przedmiot, sposób i szczegóły, wedle jakich pozycji wydatków powinny być wyszczególnione projekty wydatków, przedłożonych mu, celem przygotowania budżetu rocznego; w tym celu dostarczy on znormalizowanych formularzy wszystkim Ministerstwom i innym władzom.

Artykuł 24. Minister Skarbu przygotowuje w ciągu miesiąca maja i czerwca każdego roku projekt rocznej ustawy budżetowej. W tym celu Minister Skarbu jest upoważniony zmieniać, wyłączać, podwyższać lub zmniejszać każdą pozycję w obliczeniach wydatków, przedłożonych przez Ministerstwa i inne samodzielne jednostki rządowe w ten sposób, by suma obliczonych dochodów, zestawionych stosownie do niniejszej ustawy i położenia finansowego kraju, zapewniła równowagę budżetu.

Artykuł 25. W pierwszym tygodniu lipca każdego roku Minister Skarbu winien przedłożyć Radzie Ministrów swój projekt rocznej ustawy budżetowej, czy to w formie sumarycznej, czy szczegółowej, zależnie od żądania Rady Ministrów.

Artykuł 26. Po ukończeniu studjów nad preliminarzem budżetowym przez Radę Ministrów, preliminarz powinien być przygotowany w ostatecznej formie do przedłożenia Sejmowi, po daniu tam takich zmian, jakie poczyniła Rada Ministrów.

Artykuł 27. Do preliminarza budżetowego należy dołączać następujące dokumenty.

- a) ogólny bilans, wykazujący aktywa, pasywa i rezerwy rządowe, zamknięty z końcem poprzedniego roku fiskalnego;
- b) zestawienie dochodów i wydatków z poprzedniego roku fiskalnego;
- c) sprawozdanie Ministra Skarbu, przedstawiające wynik wykonania budżetu w poprzednim roku fiskalnym, stan finansowy kraju, warunki kredytowe kraju i ogólny zarys polityki fiskalnej rządu, wraz z takimi wskazaniemisancji finansów państwowych, które uważa za pożądane dla dobra publicznego.

Kredyty dodatkowe.

Artykuł 28. Upoważnienie lub proponowanie dodatkowych kredytów będzie leżało tylko w mocy Ministra Skarbu, ograniczonej postanowieniami niniejszej ustawy. Takie kredyty dodatkowe nazywać się będą „kredytami uzupełniającymi“ i „kredytami nadzwyczajnymi“.

Artykuł 29. Kredyty dodatkowe otwarte być mogą tylko za poprzedniem zatwierdzeniem Sejmu, z wyjątkiem wypadków, przewidzianych w art. 19. Na wypadek, gdy niema sesji sejmowej, wtedy dodatkowe kredyty mogą być otwarte za poprzedniem zatwierdzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z obowiązkiem przedłożenia sprawozdania o tem Sejmowi, celem zatwierdzenia ich przez Sejm w czasie najbliższej zwykłej sesji.

Artykuł 30. Uzupełniającymi kredytami będą te, które upoważniają albo proponują zwiększenie kredytów istniejących, gdy te ostatnie okazały się niewystarczające dla celów, dla których zostały przeznaczone. Kredyty uzupełniające nie mogą być otwarte przed upływem 8 miesięcy po rozpoczęciu roku fiskalnego, na który zostały przeznaczone. Kredyty uzupełniające odnoszące się do wypadków przewidzianych w art. 19 nie mogą być przyznane bez wyraźnego upoważnienia Sejmu, o ile są prze-

znaczone dla celów, których pokrycie zostało wyraźnie zakazane przez Sejm w czasie uchwalania ustawy budżetowej lub dodatkowo w okresie, w którym proponowano ich legalizacji.

Artykuł 31. Nadzwyczajnymi kredytami będą te, które są uchwalone lub proponowane w wypadkach zaburzeń wewnątrz kraju, pożarów, napadu ze strony nieprzyjaciela, klęsk elementarnych i ogólnych, lub takich nowych i gwałtownych potrzeb, dla których nie przewidziano kredytów w bieżącej ustawie budżetowej.

Artykuł 32. Ograniczenie czasu z art. 30, nie stosuje się w wypadku kredytów dodatkowych, wynikłych z jakiegokolwiek okoliczności, wymienionej w art. 31, ani w wypadku kredytów dodatkowych, które mogą być przyznane zapomocą przeniesienia kredytów jak przewiduje art. 21 niniejszej ustawy.

Art. 33. Władza czy urząd, żądająca otrzymania upoważnienia dla kredytów uzupełniających, powinna przedstawić Ministrowi Skarbu przez Najwyższą Izbę Kontroli, celem poparcia tego żądania, następujące informacje, wyszczególniające:

- a) wysokość kredytu pierwotnego;
- b) ogólną sumę zobowiązań, zaciągniętych na podstawie tego kredytu;
- c) nieoczekiwane saldo w kredycie pierwotnym;
- d) sumę zobowiązań jeszcze niewypłaconych, pokrytych przez pierwotny kredyt;
- e) wolne lub nieobciążone saldo kredytu pierwotnego;
- f) powody, dla których kredyt pierwotny okazał się niewystarczający;
- g) saldo, jakie wykazują inne kredyty będące do dyspozycji władzy, stawiającej wniosek o kredyt uzupełniający, a które mogą być przeniesione bez poważnej szkody dla celów, na które były pierwotnie przeznaczone.

Najwyższa Izba Kontroli winna weryfikować wymienione informacje, jeśli może to skutecznie przy pomocy swych dokumentów; może także wyrazić swą pisemną opinię, co do przyznania takich uzupełniających kredytów. Przyznania takich kredytów, po zatwierdzeniu wedle wymogów niniejszej ustawy, nie można skutecznie zanim pisemnego zawiadomienia o tem nie otrzymała Najwyższa Izba Kontroli.

Artykuł 34. Minister Skarbu winien przedłożyć Sejmowi, na wypadek żądania upoważnienia kredytów dodatkowych, oświadczenie, wskazujące źródła funduszków, potrzebnych do pokrycia wspomnianych kredytów dodatkowych.

Artykuł 35. W żadnym wypadku nie może przyznanie kredytów dodatkowych zachwiać równowagą budżetu.

Kredyty wprowadzane przez ciało ustawodawcze.

Artykuł 36. Sejm nie może uchwalić żadnych dodatkowych kredytów do ustawy budżetowej, chyba na żądanie Ministra Skarbu.

Artykuł 37. Sejm nie może uchwalić żadnych nadzwyczajnych kredytów ani takich ustaw, które pociągają za sobą wydatki z funduszków publicznych, o ile Sejm w tym samym czasie nie ustanowi dochodów, potrzebnych do pokrycia takich kredytów lub proponowanych wydatków.

Działalność parlamentu co do dochodów (Revenue bills).

Artykuł 38. Sejm nie może uchwalić żadnej ustawy, która odwoływałaby ustawę o dochodach, zawartych w ustawie budżetowej bieżącego lub następnego roku fiskalnego, chyba, że Sejm w tym samym czasie ustanowi nowe dochody w celu zastąpienia tych, które ustaly z powodu odwołania ustawy, albo że projekt odwołujący postanawia, że odwołania nie zostaną uskutecznione aż do zamknięcia roku fiskalnego, objętego ostatnią ustawą budżetową.

Artykuł 39. Parlament nie weźmie pod uwagę przydziału żadnych kredytów, dopóki preliminarz budżetowy nie zostanie załatwiony w myśl ustawy, chyba, że inne takie kredyty spowodowane zostały okolicznościami, wymienionymi w artykule 31 niniejszej ustawy.

Zatwierdzenie ustawy budżetowej.

Artykuł 40. Ustawa budżetowa winna być zatwierdzona przez parlament w tym okresie czasu i w sposób przewidziany w Konstytucji. Preliminarz budżetowy winien być ogłoszony przez Prezydenta Rzeczypospolitej jako ustawa budżetowa:

- a) w formie, przyjętej przez Sejm, jeśli tak Sejm jak i Senat uchwali preliminarz w czasie przewidzianym w Konstytucji, a Sejm bądź to zatwierdził, bądź odrzucił zmiany, proponowane przez Senat;
- b) w formie, proponowanej przez rząd, jeśli tak Sejm jak i Senat nie zadecydowali niczego odnośnie do całego preliminarza.

Jeśli Sejm odrzuca preliminarz budżetowy, proponowany przez rząd, i rozwiązuje się bez uchwalenia budżetu i bez uchwalenia budżetu prowizorycznego na czas aż do otwarcia nowego Sejmu, rząd powinien mieć prawo dokonywania wydatków i pobierania dochodów w granicach budżetu roku zeszłego, aż do przyjęcia przez Sejm i Senat budżetu prowizorycznego, który musi być przedstawiony przez rząd Sejmowi na pierwszym posiedzeniu po wyborach.

Artykuł 41. Wszystkie ustawy i części ustaw, niezgodne z niniejszą ustawą odwołuje się. Jeśli jakkolwiek pozycja preliminarza budżetowego uchwalonego wedle postanowień niniejszej ustawy, uznana będzie za nieważną z jakiegokolwiek powodu, nieważność ta nie wpłynie na moc prawną budżetu jako całości, ani żadnej innej jego pozycji.

Artykuł 42. Niniejsza ustawa obowiązuje od dnia jej ogłoszenia, zgodnie z prawem.

II.

KONTROLA RACHUNKOWA I FINANSOWA.

A) Zalecenia.

a) Motywowane w rozdziale 1 sprawozdania o kontroli.

1. Należy zredukować liczbę Izb Skarbowych.
2. Należy zredukować liczbę Kas Skarbowych.
3. Należy zachęcać płatników do wpłacania należności podatkowych czekami Banku Polskiego lub Pocztovej Kasy Oszczędności.
4. Rząd powinien wydawać чеки dla uskuteczniania wszelkich wypłat państwowych, płatne w pewnych określonych bankach, zamiast w Kasach Skarbowych.
5. Urzędy pocztowe powinny sprzedawać znaki wartościowe (marki stemplowe, banderole itp.) w razie zaakceptowania wskazań, zawartych w punktach 3 i 4 wyżej podanych.
6. Należy skonsolidować w jednym wydziale Ministerstwa Skarbu czynności rachunkowe wydziałów: Administracyjno-Kasowego, Centralnej Księgowości i Rachunkowego.
7. Wprowadzenie systemu podwójnej buchalterji do Urzędu Centralnej Księgowości Państwa.
8. Przygotowanie bilansów, wykazujących stan finansowy państwa w końcu roku sprawozdawczego lub innego okresu.
9. Wciąganie do księgi głównej wszystkich rachunków, dotyczących podatków, pozostających do pobrania, zaliczek, wydawanych urzędnikom uskuteczniającym wypłaty

oraz wszelkich innych aktywów państwowych jak również wszelkich zobowiązań Państwa względem innych.

10. Zniesienie zwyczaju zaliczania do pozycji rozchodowych przelewów gotówkowych, dokonywanych pomiędzy Kasami Skarbowymi.

11. Niezbędność zaliczenia wszystkich pobranych dochodów po stronie aktywów w tym miesiącu, w którym wpłynęło zawiadomienie, że te należności były pobrane, niezależnie od tego, do którego urzędu lub instytucji zostały wpłacone. Konieczność niewciągania do rachunków, jako wydatków budżetowych, zaliczek ryczałtowych, wydawanych urzędnikom wypłacającym, aż do chwili otrzymania zawiadomienia, że pieniądze zostały rzeczywiście wydane.

12. Konieczność przekazywania przypisów podatków od nieruchomości, ruchomości i praw majątkowych oraz sprawozdań, dotyczących innych podatków i akcyz, składanych przez władze wymierzające podatki, — Departamentowi Kasowemu, jako odbiorcy podatków z ramienia Rządu, za które to podatki będzie ten Departament odpowiedzialny i z rachunków, których będzie musiał, w razie żądania, zdać sprawozdanie.

13. Niezbędność wyeliminowania formularza „deklaracyj”, wypełnianego zazwyczaj przez płatników przy wpłaceniu podatków i konieczność uważania nakazu płatniczego za dostateczną ewidencję wysokości podatku należnego. Konieczność wykonywania pracy buchalteryjnej, polegającej na wciąganiu do ksiąg wpłaconych należności podatkowych przez buchalterów w urzędach należności, po dopuszczeniu płatnika do wpłacenia tej należności kasjerowi w tymże urzędzie.

14. Rachunki urzędów pocztowych i telegraficznych winny znaleźć odpowiedni wyraz w księgach ogólnych Urzędu Centralnej Księgowości Państwa.

15. Fundusze Poczty i Telegrafu powinny być przechowywane osobno, a nie razem z funduszami Pocztovej Kasy Oszczędności.

16. Konieczność ześrodkowania działu emerytalnego w jednym tylko Centralnym Wydziale Warszawskiej Izby

Skarbowej. Konieczność wyeliminowania z użycia czeków przy wypłacaniu sum emerytalnych oraz innych zaopatrzeń, przez Urząd emerytalny, o ile obecnie istniejący system wypłacania sum emerytalnych oraz innych zaopatrzeń przez Pocztową Kasę Oszczędności zostanie utrzymany. Konieczność poddania gruntownemu rozważaniu Rządu sprawy ewentualnego wznowienia zawieszonoego sposobu wypłacania sum emerytalnych na mocy książeczek emerytalnych.

b) Motywowane w rozdziale 2 sprawozdania o kontroli.

1. Zmiany Statutu o organizacji Najwyższej Izby Kontroli Państwa:

- a) Ześrodkowanie w Najwyższej Izbie Kontroli Państwa wszystkich czynności buchalteryjnych Rządu, dotychczas wykonywanych w Ministerstwie Skarbu;
- b) sprawdzanie wydatków przez Najw. Izbę Kontroli Państwa przed skutecznieniem wypłat przez Departament Kasowy, wydziały kasowe Izb Skarbowych oraz Kasy Skarbowe;
- c) uproszczenie organizacji oraz samej procedury Najwyższej Izby Kontroli Państwa;
- d) ograniczenie działalności personelu N. I. K. P. w celu dania kierującym urzędnikom i władzom dostatecznej swobody działania w wykonywaniu swych czynności;
- e) konieczność ześrodkowania w Departamencie Budżetowym Ministerstwa Skarbu, wszelkich badań i wysiłków dążących do osiągnięcia oszczędności w państwowych rozchodach budżetowych.

2. Konieczność wymagania od wszystkich urzędników i funkcjonariuszów państwowych, którym powierza się opiekę lub zarząd nad funduszami Państwa oraz innym jego majątkiem, ażeby składali kaucję w wysokości współmiernej ich odnośnej odpowiedzialności, jako porękę za uczciwe i sumienne wykonywanie swych obowiązków.

B) Sprawozdanie o kontroli rachunkowej i finansowej.

ROZDZIAŁ 1.

Organizacja i rachunkowość.

Zakres władzy i czynności Ministerstwa Skarbu.

Ministerstwo Skarbu działa na podstawie Statutu, jednak Statut nie określa ogólnego zakresu działania Ministerstwa. Szczególne jednak prawa i czynności Departamentów i Wydziałów Ministerstwa Skarbu są wyszczególnione w powyższym Statucie. Z tych szczególnych praw i czynności różnych działów Ministerstwa Skarbu wynika, że kontrola rachunkowa i fiskalna Rządu Rzeczypospolitej jest scentralizowana w tem Ministerstwie. Kontrola fiskalna w Ministerstwie Skarbu jest wyrażona oprócz tego w rocznej ustawie budżetowej na mocy której Minister Skarbu ma wyłączną moc udzielania i regulowania kredytów, ustalonych w tej ustawie dla wszystkich Ministerstw.

Artykuł 9 Konstytucji przepisuje, że Najwyższa Izba Kontroli Państwa ma za zadanie kontrolowanie wszystkich finansowych działalności Państwa, sprawdzenie rachunków i przedkładanie co rok wniosku do Sejmu, wzywającego Sejm do udzielenia albo odmówienia Rządowi zatwierdzenia rachunków. Oprócz tego, Statut organizacji Najwyższej Izby Kontroli, przewiduje w różnych paragrafach kontrolę finansów państwowych. Kontrola wzmiankowana w Konstytucji i w Statucie dotyczącym Najwyższej Izby Kontroli, oczywiście nie jest równoznaczna z kontrolą w sprawach finansowych Ministerstwa Skarbu. Najwyższa Izba Kontroli jest przede wszystkim władzą sprawdzającą rachunki, która, w myśl swej obecnej organizacji rozpoczyna swoje funkcje dopiero po zamknięciu operacji rządowych i po pobraniu i wydaniu należytości. Kontrola tego rodzaju jest jednak rzeczą bardzo ważną, powrócimy do niej ponownie w innej części tego sprawozdania, która będzie dotyczyć kontroli rewizyjnej.

W czasie krótkiego pobytu w Polsce naszej Komisji było niemożliwym przestudjować wszystkie szczegóły organizacji i procedury Ministerstwa Skarbu dotyczącej kontroli rachunkowej i fiskalnej. Zebraliśmy jednak dosyć danych do stworzenia podstawy dla następujących komentarzy i wskazań.

Izby Skarbowe.

Obecny typ organizacji Departamentu Kasowego w swojej zasadniczej strukturze, mianowicie w podziale jednostek organizacyjnych w celach administracyjnych i kontrolnych na grupy I, II i III instancji jest szematem, mającym swoje zalety i wady. Polska jest stosunkowo dużym państwem (388.328 km.²), z ludnością wynoszącą około 30,000.000, dosyć równomiernie podzieloną na całym obszarze kraju. Polacy dokonywują większości swych transakcyj w gotówce, używanie zaś czeków bankowych dla wyrównywania długów jest bardzo mało praktykowane. Wobec tego powstaje potrzeba większej ilości Powiatowych Kas Skarbowych w różnych województwach Polski. Znaczna ilość Kas Skarbowych I instancji spowodowała bezwzględnie konieczność stworzenia Wydziału Kasowego w Izbach Skarbowych (12 oprócz Wydziału Skarbowego w województwie Śląskiem) czyli grupy II instancji, jako instytucyj pośredniczących co do administracji i kontroli między urzędami skarbowymi a Ministerstwem Skarbu w Warszawie, jako III instancją.

Ten szemat organizacji Departamentu Kasowego jest zgodny z organizacją innych Departamentów Ministerstwa Skarbu i wogóle jest podstawowym typem organizacji dla wszystkich Ministerstw, posiadających jednostki swych poszczególnych organizacji rozrzucone po całym kraju. Szemat ten odpowiada również systemowi zdecentralizowania administracji przewidzianemu w Konstytucji Polskiej (art. 66). Izby Skarbowe sprawują też administrację i kontrolę urzędów skarbowych, podatków i akcyz w swoich województwach, jakoteż i Kas Skarbowych I instancji. One również wymierzają pewne podatki i rozstrzygają pewne apelacje od orzeczeń podatkowych władz I instancji.

W celach administracyjnych, każda Izba Skarbowa podzielona jest na pięć wydziałów, a mianowicie:

- Wydział I: Ogólny,
- „ II: Podatków bezpośrednich,
- „ III: Kasowy,
- „ IV: Akcyz i Monopoli,
- „ V: Stemplowy.

W czterech Izbach Skarbowych znajduje się jeszcze jeden wydział, który załatwia wszelkie sprawy dotyczące emerytur i rent państwowych.

Dzięki położeniu geograficznemu, Izby Skarbowe podobno mają możliwość wykonywania nadzoru i kontroli nad niższymi jednostkami organizacyjnymi (Kasami Skarbowymi, urzędami podatkowymi i akcyzowymi) znajdującymi się na obszarze odnośnych województw, który nie mógłby być równie dobrze wykonywany, gdyby Izby Skarbowe zostały wykreślone z obecnego szematu organizacyjnego.

Z drugiej strony Izby Skarbowe, ze względu na ich charakter pośredniczący w ogólnym szemacie organizacji, powodują do pewnego stopnia powtarzanie się pracy, pociągające za sobą oddzielne, dodatkowe koszty administracji. W sprawach ogólnoskarbowych Izby Skarbowe w celu kontrolowania operacyj Kas Skarbowych w odnośnych województwach muszą prowadzić ewidencję wszystkich kredytów budżetowych, udzielanych rozmaitym władzom II instancji ich okręgu, a tak samo postępuje każda podległa im kasa skarbowa w swoim terytorjalnym zakresie działania, o ile chodzić będzie o uskutecznienie wypłat na skutek tych kredytów. Podobnie wszystkie wpływy i wydatki Kas Skarbowych (I instancji) wciągane są do ksiąg Izb Skarbowych, do których należą i którym z kolei zdają raport ze swoich transakcyj. Następnie wszystkie asygnaty, wystawione na Kasy Skarbowe, poza asygnatami, wystawionymi na Centralną Kasę Państwową w Warszawie, pochodzą albo z Izb Skarbowych, albo też przekazane bywają przez nie do ich Kas Skarbowych. Krótko mówiąc, każda Izba Skarbowa, stanowi w stosunku do operacji Departamentu Kasowego Ministerstwa Skarbu w obrębie swego województwa zamkniętą całość. Każda Izba Skarbowa składa Departamentowi Kasowemu miesięczne raporty, wykazujące rezultaty wpływów i wydatków otrzymane w swym okręgu, tak jak gdyby była tam jedynym przedstawicielem Departamentu Kasowego. Kasy Skarbowe zdają raporty ze swych transakcyj jedynie swym Izbom Skarbowym. W taki sam sposób postępuje Departament Kasowy, a mianowicie, gdy chodzi o sprawy dotyczące Kas Skarbowych zwraca się li tylko do Izb Skarbowych.

Jak już uprzednio zaznaczono, Izba Skarbowa jest zwierzchnią jednostką administracyjną dla Urzędów Skarbowych, Po-

datków i Akcyz odnośnych Departamentów, Podatków i Opłat Skarbowych oraz Akcyz i Monopoli Państwowych, znajdujących się w obrębie terytorjalnej jurysdykcji Izby Skarbowej, jak również i dla Kas Skarbowych.

Rezultatem procedury tego rodzaju jest podział odpowiedzialności między prezesem Izby Skarbowej, a dyrektorami wzmiankowanych wyżej dwóch departamentów w sprawach, dotyczących działalności personelu podatkowego i akcyzowego na obszarze odnośnego województwa. Ani Departament Podatków i Opłat Skarbowych, ani Departament Akcyz i Monopoli Państwowych, ani też Departament Kasowy nie mają całkowitej jurysdykcji nad personelem, spełniającym funkcje, leżące w zakresie tych Departamentów. Do pewnego określonego stopnia służbowego, dyrektorowie każdego z rzeczonych Departamentów mają prawo zabierania głosu w naznaczaniu urzędników. Poza tym określonym stopniem służbowym, dyrektor Izby Skarbowej ma prawo wyznaczania personelu w obrębie swego działu administracyjnego.

Jakkolwiek już wspomniano w niniejszym raporcie o Departamencie Podatków i Opłat Państwowych i o Departamencie Akcyz i Monopoli Państwowych w związku z Izbami Skarbowymi, należy tu jednak zaznaczyć, że raport niniejszy nie dotyczy organizacji i funkcji tych Departamentów. Przedmiot ten omawiany jest w oddzielnym raporcie Komisji dotyczącym podatków. O Departamentach tych wspomina się tu tylko w celu wykazania, że Izby Skarbowe załatwiają z urzędu inne jeszcze funkcje prócz czynności związanych z administracją i kontrolą Kas Skarbowych.

Jakkolwiek widzimy pewne powtarzanie się roboty przy obecnej organizacji i działalności Izb Skarbowych, należy jednak pamiętać, że urzędy te prowadzą książki, które inaczej musiałyby być prowadzone w Wydziale Centralnej Księgowości Departamentu Kasowego w Warszawie, gdyby Izby Skarbowe nie istniały, na przykład jak prowadzenie ewidencji wpływów i wydatków przedstawionych w miesięcznych wykazach każdej Kasy Skarbowej.

Korzyści, osiągnane z istnienia Wydziałów Kasowych w Izbach Skarbowych, mogłyby być nadal osiągnane, a niekorzyści zredukowane, gdyby została poddana rewizji ilość Izb Skarbowych,

a także Kas Skarbowych, znajdujących się pod ich jurysdykcją. Zmniejszenie liczby Izb Skarbowych, tj. Wydziałów Kasowych Izb Skarbowych nie miałyby wpływu na pozostałe Wydziały Izb Skarbowych, które administrują i kontrolują miejscowe urzędy skarbowe podatków i akcyz. Te ostatnie urzędy skarbowe nie są jednostkami organizacyjnymi Departamentu Kasowego Ministerstwa Skarbu, wobec tego raport niniejszy ma się nimi zajmując z punktu widzenia organizacyjnego. Ześrodkowanie wydziałów kasowych Izb Skarbowych i rozmieszczenie ich, powiedzmy, w 6-ciu okręgach Państwa, podobne byłoby w skutkach do niedawnego ześrodkowania w 4-ch Izbach Skarbowych Wydziałów Emerytalnych, które przedtem stanowiły część składową każdej poszczególnej Izby Skarbowej. Administrowanie i kontrola Kas Skarbowych według mniemania Komisji, nie wymaga, ażeby każda poszczególna Izba Skarbowa obejmowała odnośne agendy nadzorcze, jakich wymaga administracja i kontrola miejscowych urzędów skarbowych podatków i akcyz. Praca tych ostatnich jest w znacznej mierze czysto techniczna i właśnie dlatego wymagałaby ścisłego nadzoru i kontroli niż działalność Kas Skarbowych. Te ostatnie utworzone są przeważnie dla wygody publiczności, która wpłaca podatki oraz inne należności państwowe. Niema nic szczególnie wymagającego rewizji w inkasowaniu i wydatkowaniu należności przez Kasy Skarbowe.

Ilość urzędników i funkcjonariuszy państwowych, wysokość uposażeń, zapomóg oraz innych wydatków Departamentu Kasowego i jego organizacyjnych jednostek na rok 1926 są podane w następującej tablicy:

K O S Z T A

	Ilość urzędników i funkcjonariuszy państwowych	Uposażenia	Renumeryacje i zapomogi	Podróże służbowe	Lokal i inne wydatki	Razem
C. K. P.	39	164.516	4.787	—	13.080	182.383
Wydziały Kasowe Izb Skarbowych	470	1.375.000	28.000	55.000	309.000	1.767.000
Kasy Skarbowe Dep. Kasowy i B. Z. W. (Biuro znaków wartościowych)	2.661	7,027.000	105.000	5.000	877.000	8,014.000
	73	325.458	22.287	6.190	25.760	379.695
Razem	3.243	8,891.974	160.074	66.190	1,224.840	10,343.078

Sprawozdania.

Powyższa tablica wykazuje, że ogólny koszt administracji i kontroli Kas Skarbowych wykonywanej przez Wydziały Kasowe Izb Skarbowych wynosi 22% ogólnego kosztu prowadzenia Kas Skarbowych. Są to wysokie koszty administracyjne.

Wysoki ogólny koszt administracji i kontroli Kas Skarbowych przypisać częściowo należy tej okoliczności, że Izby Skarbowe prowadzą mniej lub więcej szczegółową księgowość, podobną do tej, jaką prowadzą poszczególne Kasy Skarbowe. Izby Skarbowe posiadają również personal, którego główne czynności polegają na sprawdzaniu miesięcznych sprawozdań składanych przez Kasy Skarbowe. Takie czynności rewizyjne nie powinny wchodzić w zakres funkcji Izb Skarbowych. Należą one raczej do Najwyższej Izby Kontroli Państwa.

Jeśli zważymy, ile wynoszą koszty Wydziału Kasowego każdej poszczególnej Izby Skarbowej według poniższego zestawienia, znajdziemy, że koszty administracyjne i kontrolne różnią się znacznie w poszczególnych wydziałach, nawet między takimi dwoma wydziałami, które posiadają względnie jednakowe warunki. Weźmy na przykład koszty administracji Wydziału Kasowego w Kielcach: przewyższają one koszty Wydziału Kasowego w Grudziądzu, jakkolwiek każdy z nich ma jednakową ilość Kas Skarbowych pod swoją jurysdykcją (18). Dalej widzimy, że ogólne koszty 18 kas skarbowych, należących do Izby Skarbowej w Kielcach, przekraczają o przeszło 50% ogólne koszty 18 Kas Skarbowych w Grudziądzu. Rozbieżność ta nie daje się objaśnić sumą wpływów¹ Kas Skarbowych, wobec tego, że Kasy Skarbowe, należące do okręgu kieleckiego, pobrały w 1925 r. tylko około 12.000.000 zł. więcej od Kas Skarbowych, znajdujących się w okręgu grudziądzkim. Już same te cyfry potwierdzają ogólne wrażenie co do możliwości porobienia oszczędności, gdyby Wydziały Kasowe Izb Skarbowych były scentralizowane w sposób tu zaproponowany.

¹ Wyraz »wpływy« oznacza wszystkie sumy zapisane do Dziennika Kasowego, a nie wysokość zebranych dochodów. Przekazy pieniężne, podjęte z banków, dotacje oraz inne operacje gotówkowe, zapisywane są do Dziennika Kasowego, jak również podatki oraz inne wpłacone dochody, czyli że ogólna suma tych ostatnich, w odróżnieniu od pierwszych, nie była jeszcze znaną przy układaniu niniejszego raportu.

Procent kosztów Wydziału Kasowego w stosunku do kosztu Kas Skarbowych.	Koszta Wydziałów Kasowych. 1	Koszta Kas Skarbowych. 2
Białystok	28	123.080
Brześć	30	139.420
Grudziądz	27	107.480
Kielce	22	130.860
Kraków	16	146.150
Lwów	18	261.620
Lublin	21	129.620
Łódź	22	124.160
Łuck	29	99.100
Poznań	24	204.840
Warszawa	21	209.530
Wilno	26	91.140
Razem		1.767.000
		8.014.000

Załączona mapa wskazuje położenie istniejących Izb Skarbowych wraz z odnośniami Kasami Skarbowymi znajdującymi się pod ich zarządem. Komisja nie daje żadnych wskazówek co do tego, Wydziały Kasowe których Izb Skarbowych należy połączyć z pozostałymi Wydziałami Kasowymi Izb Skarbowych. Z punktu widzenia geograficznego, a także z uwagi na liczbę Kas Skarbowych, znajdujących się pod zarządem każdej poszczególnej Izby Skarbowej, logicznym byłoby ustalenie wyboru w następujący sposób:

Białystok	z 13	Kasami Skarbowymi	}	Wilno 37
Brześć	„ 17	„ „		
Wilno	„ 7	„ „		
Poznań	„ 35	„ „	}	Poznań 53
Grudziądz	„ 18	„ „		
Warszawa	„ 24	„ „	}	Warszawa 38
Łódź	„ 14	„ „		
Kielce	„ 18	„ „	}	Kraków 44
Kraków	„ 26	„ „		
Lwów	„ 63	„ „		Lwów 63
Lublin	„ 19	„ „	}	Lublin 29
Łuck	„ 10	„ „		

Konsolidacja Wydziałów Kasowych Izb Skarbowych dałaby w rezultacie bardziej równomierny przydział Kas Skarbowych do Izb Skarbowych od istniejącego obecnie. Na zasadzie tej konsolidacji, biorąc za podstawę koszty Wydziału Kasowego Izby Skarbowej w Krakowie, dałoby się zaoszczędzić około 28% czyli 495.000 złotych z obecnych kosztów obecnie istniejących Wydziałów Kasowych.

Kasy Skarbowe.

Co się tyczy ilości Kas Skarbowych, zdawałoby się, że ze względu na działalność ich przy obecnych warunkach i przepisach można byłoby niektóre z nich skonsolidować z pozostałymi, zmniejszając tym sposobem ogólne koszty administracji. W Warszawie naprzykład jest tylko jedna Kasa Skarbowa, która zdaje raporty, lecz posiada ona dziesięć oddziałów w rozmaitych częściach miasta. Oddziały te służą wyłącznie do inkasowania należności, lecz każdy z nich ma conajmniej jednego buchaltera i jednego kasjera. Niezbędność tej ilości oddziałów nie wydaje się uzasadniona, wobec tego, że ich działalność podobno ogranicza się tylko do inkasowania podatków. W dwóch innych Kasach Skarbowych zdających raporty, położonych w innych miastach, poza Warszawą, każda posiada skarbnika, buchaltera, kasjera i innych urzędników, przyczem przeciętna dzienna ilość pozycji w dzienniku wpływów wynosiła nie więcej od 30 do 35.¹ Kraków posiada trzy Kasy Skarbowe, zdające raporty. Połączone wpływy w dwóch z tych Kas (28,338.605 złotych) za rok 1925 tylko o niewiele ponad 12^o/_o przewyższały wpływy trzeciej Kasy Skarbowej (23,857.733 złotych).

Izba Skarbowa we Lwowie ma pod swoim zarządem 63 Kas Skarbowych. Wiele z tych Kas Skarbowych znajduje się w odległości 10 do 20 kilometrów od siebie. W okręgu Izby Skarbowej grudziądzkiej dwie Kasy Skarbowe znajdują się w odległości 5 kilometrów jedna od drugiej.

Komisja sądzi, że znaczna ilość Kas Skarbowych mogłaby być wyeliminowana. W sprawie opłaty podatków wszelkiego rodzaju mogłyby być porobione odpowiednie zarządzenia, wskutek których publiczność mogłaby przysyłać do pewnych Centralnych Kas Skarbowych wraz z nakazami płatniczymi, albo czek Banku Polskiego, albo czek Pocztovej Kasy Oszczędności zamiast chodzić osobiście do Kas Skarbowych celem wpłacenia należności w gotówce. Publiczność należy zachęcać do dokonywania takich wpłat czekami.

Korzystanie z udogodnień Pocztovej Kasy Oszczędności jest obecnie ogólnie praktykowane w Polsce przy ściąganiu podat-

¹ Por. poprzedni przypisek.

ków. Podobne udogodnienia w stosunku do wpłat mogłyby również być zastosowane przy wypłacaniu czekami państwowymi płatniami w bankach sum należnych od Państwa w rozmaitych częściach kraju. Sprzedaż marek stemplowych i znaków wartościowych mogłaby się odbywać przy odpowiedniej kontroli rachunkowej za pośrednictwem urzędów pocztowych i Kas Skarbowych. Gdy waluta zostanie ustabilizowana, a inne reformy finansowe wprowadzone oraz ułatwienie bankowe szeroko zastosowane, prawdopodobnie liczba Kas Skarbowych mogłaby w bliskiej przyszłości zostać zredukowaną do liczby istniejących obecnie Izb Skarbowych.

Ruch ten mógłby być zapoczątkowany przez Rząd przez więcej rozpowszechnione niż dotychczas użycie czeków wystawianych na jego rachunek bankowy przy wypłacaniu wynagrodzeń, oraz przy uskutecznianiu innych wypłat. Kasy Skarbowe wykonywują dotychczas przeważnie czynności, które zazwyczaj wykonywane są w innych krajach przez banki. Naprzykład, asygnaty, wystawiane są przez władze rządowe we wszystkich częściach kraju. Asygnaty te honorowane bywają w szerokiej mierze przez Kasy Skarbowe, czyli innymi słowy, że te ostatnie muszą mieć w swem rozporządzeniu buchalterów, kasjerów i innych urzędników celem wypłacania i księgowywania wzmiankowanych asygnat. Dane, zapisywane przez buchalterów i urzędników do swych aktów i ksiąg są niczem innym jak powtarzaniem w większości wypadków tych samych informacji, jakie urzędy ministerjalne, wystawiające asygnaty muszą mieć w swem posiadaniu, aby móc każdej chwili należycie stwierdzić stan swych odnośnych rachunków budżetowych i kredytów. To samo odnosi się do milionów złotych, wypłacanych przez urzędników wypłacających w postaci ryczałtowych zaliczek kredytowych za czekami państwowymi. Czeki te, zamiast być deponowane albo też zainkasowane w bankach, wypłacane bywają gotówką przez Kasy Skarbowe. Urzędnicy wypłacający prowadzą swoją własną księgowość co do wydatków, lecz Kasy Skarbowe na mocy tego, że skuteczniają wypłatę wszystkich tych czeków, zmuszone są również do prowadzenia podobnej księgowości. Izby Skarbowe, które kontrolują działalność Kas Skarbowych, muszą również prowadzić księgowość, która jest w ogólności znowu powtórzeniem księgowości Kas Skarbowych. Wydział Księgowości Mini-

sterstwa Skarbu, który kontroluje operacje Izb Skarbowych, prowadzi również księgowość podobną do księgowości Izb Skarbowych. W ten sposób zamyka się cykl księgowości, mający na celu notowanie pozycji rozchodów funduszy państwowych.

Odpowiedzialność za ten system przypisać należy, zdaniem Komisji, częściowo złemu zrozumieniu właściwego stosunku Ministerstwa Skarbu do innych Ministerstw w sprawie kontroli księgowości dotyczącej ich operacji finansowych, a częściowo nadmiernemu korzystaniu z Kas Skarbowych dla dokonywania wypłat państwowych. Przy istniejącym systemie Ministerstwo Skarbu reprezentowane przez Departament Kasowy w wydatkowaniu funduszy państwowych nie wykonywa żadnej kontroli nad rozchodami funduszami poza sprawdzeniem, czy nie przekraczają one kredytów budżetowych, uprzednio przyznanych przez Ministerstwo Skarbu. Rewizji wydatków, czyli sprawdzania umów, dowodów kupna oraz faktur, na mocy których wydatki były dokonywane, a które przechowywane są w urzędach odnośnych Ministerstw, — dokonywa tylko Najwyższa Izba Kontroli Państwa. I tak przy obecnym systemie kontroli skarbowej, dokonywanej przez Ministerstwo Skarbu, gdyby asygnaty i чеки wystawiane były przez władze państwowe na poczet rachunków bankowych Rządu i płatne były w tychże bankach, można byłoby się obejść bez Kas Skarbowych przy dokonywaniu wypłat. Dałoby się to uskutecznić prosto przez wymaganie od urzędników księgowości wszystkich Ministerstw składania miesięcznych raportów, dotyczących odnośnych finansowych operacji. Departament Kasowy zapobiega przekraczaniu prelimitowanych kredytów budżetowych, ale osiąga ten cel zbyt wielkim kosztem. Znaczne wydatki osobowo-rzeczowe Izb Skarbowych i Kas Skarbowych, — chronią od nadużyć takiego rodzaju, które się nie zdarzają zbyt często i które mogłyby być również uniemożliwione w porozumieniu z bankami, jak również przez wspomniane już miesięczne raporty składane przez księgowość każdego z Ministerstw.

Wobec tego staje się zupełnie jasnym, że redukcja tak Wydziałów Kasowych w Izbach Skarbowych, jak i Kas Skarbowych, wskutek której zaoszczędzi się kilka milionów złotych rocznie, jest zupełnie możliwą do przeprowadzenia. Należy jedynie zapoczątkować program szerszego zastosowania udogodnień ban-

kowych przy opłatach podatków, jak również i przy wypłacaniu rządowych asygnat i czeków. Taki program oczywiście wymagać będzie zmiany istniejących przepisów księgowości, na mocy której będzie się żądało od wszystkich państwowych buchalterów składania do Wydziału Księgowości Departamentu Kasowego miesięcznych oraz innych perjodycznych raportów co do dokonanych w ciągu odnośnego czasu finansowych transakcyj.

Departament Kasowy.

Oдноśnie do organizacji biur Departamentu Kasowego Ministerstwa Skarbu, Komisja zaleca, ażeby poszczególne Wydziały tego Departamentu zostały skonsolidowane w celu utworzenia jednej Centrali Księgowości, która będzie Centralnym Wydziałem Księgowości Rządu i która będzie miała w Ministerstwie Skarbu wyłączną jurysdykcję we wszelkich sprawach, dotyczących przepisów i procedury księgowości dla wszystkich Ministerstw, oraz dla wszystkich pozostałych, niezależnych państwowych jednostek organizacyjnych.

Te i następne wskazania, dotyczące procedury księgowania, podane są w tej części raportu z myślą poprawienia obecnie istniejących warunków pracy w Ministerstwie Skarbu w razie, gdyby Rząd nie zaakceptował projektu przedłożonego w rozdziale 2 niniejszego raportu, w sprawie przeniesienia do Najwyższej Izby Kontroli Państwa czynności Centralnej Księgowości Ministerstwa Skarbu. Wrazie jednak, gdyby Najwyższa Izba Kontroli Państwa przejęła czynności Centralnej Księgowości, krytyka istniejących wadliwości w procedurze księgowości oraz wskazania w sprawie ich usunięcia, będzie stanowił przedmiot do rozważania dla Najwyższej Izby Kontroli Państwa.

Departament Kasowy Ministerstwa Skarbu składa się obecnie z czterech następujących Wydziałów:

Wydział Administracyjno-Kasowy,
Wydział Centralnej Księgowości,
Wydział Instrukcyjno-Rewizyjny,
Wydział Rachunkowy.

Każdy z tych Wydziałów załatwia także pewne funkcje buchalteryjne, związane z Ministerstwem Skarbu i każdy z nich jest mniej lub więcej niezależny od innych. Wszystkie te Wydziały, oczywiście są, pod bezpośrednim zarządem dyrektora De-

partamentu. Wydział Administracyjno-Kasowy, na przykład, ma za zadanie, między innymi, inicjowanie i wydawanie przepisów, dotyczących procedury buchalteryjnej stosowanej w Kasach Skarbowych, i współdziała również z innymi Departamentami i władzami w wydawaniu przepisów o księgowości, które mają być stosowane przez wszystkie urzędy, przyjmujące i wydające gotówkę, a także składające z niej rozrachunek. Wydział ten również prowadzi rachunek monet i biletów zdawkowych emitowanych przez Ministerstwo Skarbu, jak również banknotów wydawanych przez Bank Polski.

Wydział Centralnej Księgowości ma za zadanie prowadzenie ogólnych rachunków Państwa. Ma on ścisły nadzór nad transakcjami Centralnej Kasy Państwowej w Warszawie i przygotowuje miesięczne i roczne wykazy i raporty, dotyczące finansowych transakcyj Rządu, a także wszelkie inne periodyczne wykazy i raporty, dotyczące stanu kasy w Skarbie.

Wydział Instrukcyjno-Rewizyjny zajmuje się przede wszystkim inspekcją Kas Skarbowych i Wydziałów kasowych i rachunkowych (Wydziały III) Izb Skarbowych.

Wydział Rachunkowy prowadzi księgowość Ministerstwa Skarbu podobnie jak odnośne Wydziały w każdym poszczególnym Ministerstwie prowadzą księgowość dla swego Ministerstwa, odnotowując w książkach każdą poszczególną finansową transakcję, wchodzącą w zakres swego Ministerstwa, w przeciwstawieniu do finansowych transakcyj całego Państwa.

Funkcje wykonywane obecnie przez Wydział Administracyjno-Kasowy odnoszące się do procedury rachunkowej powinny być przeniesione do Wydziału Księgowości. Również czynności Wydziału Rachunkowego winny być włączone do Wydziału Księgowości.

Wydział Instrukcyjno-Rewizyjny może być nadal prowadzony jako oddzielny wydział w obecnej jego formie, lecz zakres jego działalności powinien być ściśle ograniczony do rewizji pracy Kas Skarbowych, jak również takich urzędów, które mogą być przydzielone dla wykonywania w nich inspekcji przez Dyrektora Departamentu. Funkcje, wykonywane obecnie przez ten Wydział w sprawach personelu Departamentu i Kas Skarbowych, powinny być przeniesione do zreorganizowanego Wydziału Administracyjno-Kasowego. Projekt powyższy przewi-

duje, że Wydział Administracyjno-Kasowy będzie Wydziałem czysto administracyjnym, załatwiającym takie ogólne sprawy, które nie są specjalnie powierzane Wydziałowi Centralnej Księgowości.

Księgowość i jej procedura.

Sposób księgowania i jej procedura, stosowana w rozmaitych urzędach kasowych i rachunkowych Departamentu Kasowego, dowodzi, że istnieje należyte zrozumienie znaczenia odpowiednich księgowości i konieczności kontroli nad urzędami pobierającymi i rozchodzącymi pieniądze. Przepisy dotyczące sposobu prowadzenia księgowości, formularze oraz przepisy, zawierające wskazówki dla wszystkich urzędów rachunkowych zostały zebrane, przytem wydaje się, że są właściwe, oraz ogólnie używane przez osoby, dla których zostały przeznaczone. Wykazy wpływów Izb Skarbowych Departament Kasowy otrzymuje systematycznie trzy razy miesięcznie. Departament Kasowy otrzymuje z Izb Skarbowych również raz na miesiąc, w końcu każdego miesiąca miesięczne wykazy poborów i wypłat.

Jednak, zdaniem Komisji, są poważne braki w obecnym systemie rachunkowości, a specjalnie w Wydziale Księgowości Departamentu Kasowego.

System rachunkowy stosowany w Wydziale Centralnej Księgowości Ministerstwa Skarbu, nie jest systemem podwójnej buchalterji w ściśle handlowym znaczeniu tego terminu oraz w rozumieniu zawodowych buchalterów. Jest to system pojedynczej buchalterji, który ma swoje dodatnie strony, lecz jest niewystarczający, dla należytego odzwierciedlenia wszystkich buchalteryjnych szczegółów, czy to prywatnych, czy państwowych, jak również niewystarczającym dla sporządzania tych periodycznych wykazów i raportów, które zazwyczaj tak łatwo dają się zestawzić z ksiąg, prowadzonych według systemu podwójnej buchalterji i które uważane są ogólnie za zasadnicze i niezbędne dla właściwego zrozumienia operacyj jakiegokolwiek przedsiębiorstwa handlowego.

Zasada systemu podwójnej buchalterji, ujęta w prostych słowach, polega na zaksięgowaniu każdej finansowej transakcji do księgi głównej dwukrotnie, t. j. wciąga się jedną pozycję po stronie debetowej danego rachunku, a odpowiednią pozycję tej sa-

mej wysokości po stronie kredytowej drugiego rachunku. Suma ogólnych pozycji debetowych powinna każdej chwili ściśle odpowiadać sumie ogólnych pozycji kredytowych.

Przejsie z pojedynczej do podwójnej buchalterji nie byłoby trudne, a utrzymanie tego systemu nie wymagałoby specjalnego, a nawet żadnego trudu. Zastosowanie takiego systemu umożliwiłoby sporządzanie miesięcznych i rocznych bilansów wykazujących wszystkie aktywa i passywa Państwa w końcu odnośnych okresów. Tak zwane bilanse były ogłoszone przez Ministerstwo Skarbu w rocznych i miesięcznych raportach, lecz nie były to prawdziwe bilansy aktywów i passywów.

Skoordynowanie finansowych transakcyj, wyrażonych (w rozmaitych rachunkach) w jedną ogólną księgę główną, jest sposobem powszechnie przyjętym przy sporządzaniu wykazów bilansu oraz wykazów wpływów i wydatków. Przy istniejącym systemie ta właśnie koordynacja nie istnieje w Wydziale Centralnej Księgowości Ministerstwa Skarbu. Głównym celem istniejącego systemu jest księgowanie poprostu wszystkich wpływów i wypłat według klasyfikacji budżetowej. Przy stosowaniu systemu podwójnej buchalterji i skoordynowaniu rachunków w księdze głównej, znalazłyby się w niej pozycje (rachunki), które obecnie nie zaksięgowane są w żadnej księdze tak, jak na przykład należne Państwu podatki i inne dochody, zaliczki ryczałtowe wydawane urzędnikom wypłacającym kwoty należne osobom postronnym z kas państwowych, awanse na poczet wynagrodzeń służbowych i wykazy nieruchomości, ruchomości i praw majątkowych Państwa. Tego rodzaju dane, jeśli są zanotowane, to tylko jako uboczne informacje, nie mające związku z ogólnem założeniem rachunków, które powinny wykazywać wzajemne pokrewieństwo każdego rachunku w stosunku do innych rachunków i dawać całkowity obraz całokształtu finansów Państwa. Ta wzajemna zależność rachunkowa powinna znaleźć swoje odbicie w ogólnym wykazie bilansu.

Szczegółowy zatem bilans, zawierający nazwy rachunków, jasno przedstawiające ich charakter i rodzaj, ma podstawowe znaczenie, gdy chodzi o stwierdzenie stanu finansów Państwa w pewnym oznaczonym momencie. Fakt, że Rząd jako taki nie prowadzi transakcyj dla zysku, z punktu widzenia handlowego, nie może służyć za powód dla niesporządzania bilansu, wykazują-

cego dokładnie stan finansowy Państwa w końcu roku fiskalnego lub innego rozrachunkowego okresu. Naprzykład podatki zaległe stanowią równie poważną pozycję, która powinna być każdorazowo zaksięgowana i ściśle wiadoma, jak gotówka wpłacona za podatki. Zaliczki ryczałtowych sum wydawane urzędowi wypłacającym stanowią w rzeczywistości gotówkę Rządu dopóki nie zostaną rozchodowane. Podobnie i zaliczki wydawane urzędnikom na poczet uposażeń, które podobno wynoszą w ogólnej sumie 30,000.000 zł. w chwili obecnej, stanowią aktywa Rządu i spłacane są Rządowi przez potrącania z miesięcznych uposażeń.

Poza kwestją podwójnej buchalterji i bilansów, sposób księgowania pewnych rachunków przy obecnym systemie nie odpowiada istotnemu stanowi rzeczy, a nawet wprowadza w błąd tych, którzy czytają takie rachunki, opublikowane w miesięcznych lub rocznych sprawozdaniach. Naprzykład, jeśli nadwyżka kasowa przeniesiona jest z którejkolwiek Kasy Skarbowej do Departamentu Kasowego Ministerstwa Skarbu w Warszawie, zostaje zaksięgowana jako rozchód w Wydziale Centralnej Księgowości pod nagłówkiem „Sumy przechodnie“. Jeśli jednak gotówka nie została przyjęta w Departamencie Kasowym przed zamknięciem miesiąca, w którym transakcja była zapoczątkowana, nie będzie figurować w pozostałości gotówkowej za ten miesiąc i wobec tego saldo gotówkowe w końcu miesiąca będzie odpowiednio o tę sumę mniejsze, jak w rachunkach tak i w ogłoszanych drukiem sprawozdaniach. Tak samo jeśli Kasa Skarbową „A“, naprzykład, inkasuje podatki dla Kasy Skarbowej „B“, suma ta podana będzie w miesiącu, w którym została zainkasowana przez „A“ i figurować będzie w tym samym miesiącu w Wydziale Centralnej Księgowości Ministerstwa Skarbu, jako pozycja inkasowa w zawieszeniu. Dostanie się w ten sposób do rachunku kasowego, lecz nie będzie figurowała w inkasowanych dochodach aż do czasu, gdy Kasa Skarbową „B“ w miesięcznych swoich sprawozdaniach nie zawiadomi, że wzmiankowaną pozycję przyjęła na siebie tak, jak gdyby pieniądze były przez nią zainkasowane. W razie jeśli ten ostatni urząd zawiadomi o tym fakcie dopiero w miesiącu następnym po tym, w którym rzeczywiście zainkasowanie miało miejsce, rzeczywista suma zainkasowanych dochodów w poprzednim miesiącu będzie odpowiednio zmniejszona o sumę w zawieszeniu. Taki sam fakt może

się zdarzyć, gdy oddziały Pocztovej Kasy Oszczędności przyjmują należności podatkowe na rachunek Państwa, co często się przytrafia. Podobnie jeśli Ministerstwo Skarbu przesyła lub przekazuje fundusze z Warszawy do poszczególnych Kas Skarbowych, suma przekazana figuruje jako wydatek w grupie „sum przechodnich“, i nie będzie wykazana po stronie dochodu rachunku kasowego, aż do chwili zawiadomienia o otrzymaniu jej przez Kasę Skarbową, na rzecz której została przekazana. Innymi słowy, suma przekazana nie będzie figurowała w saldzie gotówkowym w końcu miesiąca, w którym została przekazana, jeśli zawiadomienie o jej otrzymaniu przez odnośną Kasę Skarbową nie zostanie w tym miesiącu otrzymane.

Wobec argumentu, tłumaczącego wyżej opisany system księgowości, że na dalszy dystans „sumy przechodnie“ po obu stronach wykazu kasowego zrównoważą się, należy przyznać, że system ten nie jest prawidłową buchalterją i, że w tej formie wykaz kasowy czy też suma dochodów „pobraných za dany miesiąc lub rok nie będzie w formie, w jakiej się sporządza odzwierciedleniem faktycznego stanu rzeczy. Utrzymywanie, że saldo gotówkowe w końcu danego miesiąca lub roku wynosi 100,000.000 zł. wtedy, gdy jest rzeczywiście znacznie wyższem, gdyby została dodana do tego salda z końcem danego miesiąca lub roku gotówka znajdująca się w trakcie przekazywania, lub twierdzenie, że dochody pobrane w ciągu miesiąca wynosiły 200,000.000 zł., gdy faktycznie przy doliczeniu sum przechodnich cyfra ta byłaby znacznie wyższą — jest przeinaczaniem faktów.

Takie sposoby buchalteryjne są tem mniej wybacalne, gdy weźmiemy pod uwagę, że stałyby się one zbędnymi, gdyby właściwe metody księgowania były stosowane. Fakt przekazania funduszy z jednego urzędu do drugiego lub pobrania dochodu jest wiadomym z chwilą zawiadomienia o dokonaniu takiej transakcji przez urząd przekazujący lub pobierający. Z chwilą, gdy zawiadomienie takie zostanie otrzymane, niema potrzeby czekania na zawiadomienie z innego urzędu o otrzymaniu przekazanej gotówki lub pobraniu dochodów, a należy uważać gotówkę za znajdującą się do dyspozycji, dochody zaś za faktycznie pobrane. W pierwszym wypadku przekazu nie można wcale traktować jako wydatek, a tylko jako przekaz pieniężny, w drugim zaś wypadku, pobrane dochody nie mogą być pozycją w zawie-

szeniu, ale są wpłaconym dochodem. Stosunki między Wydziałem Księgowości, a poszczególnymi Kasami Skarbowymi, mogą być wykazane oddzielnie i kontrolowane bez naruszenia całości kształtu ogólnych rachunków kasowych i dochodów.

Bardzo wiele takich, tak zwanych przechodnich pozycji figuruje w rachunkach miesięcznych Wydziału Centralnej Księgowości. Naprzykład w ogłoszonym sprawozdaniu miesięcznym Ministerstwa Skarbu za wrzesień 1925 r. sumy przechodnie wynoszą 421,012.695 zł. po stronie dochodów oraz 361,190.292 zł. po stronie wydatków. Te pozycje po jednej i po drugiej stronie składały się przeważnie z przekazów gotówkowych, dokonywanych pomiędzy poszczególnymi Kasami Skarbowymi oraz z podatków i innych wpływów, wpłaconych przez poszczególne Kasy Skarbowe na rachunek innych Kas Skarbowych. W ogłoszonym sprawozdaniu z sierpnia 1925 r. suma przechodnich dochodów była niższą od sumy przechodnich wydatków (409,611.160 zł. po stronie dochodów, a 424,635.498 po stronie wydatków).

Oprócz powyższego są jeszcze inne sposoby praktykowane księgowości zarówno w Kasach Skarbowych, jak i w Wydziale Centralnej Księgowości, które mogłyby być uproszczone lub zmienione korzystnie, o ileby istniejący system rachunkowy w Wydziale Księgowości został zmieniony na system buchalterji podwójnej w myśl naszych propozycji. Naprzykład kredyty wypłacone w sumach ryczałtowych urzędnikom wypłacającym, nie powinny być wykazywane jako wydatki budżetowe aż do chwili faktycznego ich wydania. O ile fundusze były faktycznie oddane odnośnemu urzędnikowi, jego rachunek powinien być obciążony wysokością sumy mu oddanej, zaś rachunek kasowy wykazałby taką sumę po stronie „ma“. O ile jednak fundusze takie są prosto kredytowane danemu urzędnikowi w którejkolwiek bądź Kasie Skarbowej, znajdującej się w jego okręgu, celem podnoszenia sum z tego funduszu w miarę potrzeby, jak to jest ogólnie przyjęte w Polsce, niema powodu traktowania podobnej operacji jako wydatku gotówkowego dla wykazania faktu przekazania danej sumy, oraz jako otrzymania gotówki dla wykazania, że gotówka nie została wydana z odnośnej Kasy Skarbowej, a zostaje tam do dyspozycji danego urzędnika wypłacającego. W tym ostatnim wypadku utworzenie kredytu, podobne do innych kredytów budżetowych, dla danego urzędnika

wypłacającego powinno wystarczyć i żadne inne manipulacje buchalteryjne nie będą potrzebne, aż do chwili zużycia tego kredytu przez urzędnika wypłacającego. O ile to nastąpi, ukażą się odnośne pozycje w księdze kasowej, podobnie jak w innych wypadkach uskutecznienia wydatków z tą różnicą, że o ile będzie to wskazaniem, urzędnik wypłacający może dla podniesienia sum kredytowanych używać swoich czeków urzędowych zamiast asygnat.

O ile jednak fundusze są faktycznie przekazane urzędnikowi wypłacającemu, jego rachunek winien być obciążony odpowiednio, a suma ma być zbonifikowana ogólnemu rachunkowi kasowemu, jak wyżej wspomniano. Od tej chwili urzędnik taki powinien składać swej odnośnej Izbie Skarbowej miesięczne raporty, dotyczące zaliczek pieniężnych, jakie otrzymał i wydatków, jakie z nich poczynił, które będą służyć za podstawę do bonifikowania na jego rachunku sum wydanych i dla zmiany odnośnych rachunków wydatkowych.

Wysokość takich ryczałtowych sum dyspozycyjnych, ktoromi urzędnicy wypłacający mogą rozporządzać na podstawie własnych czeków urzędowych, jest poważną. W sierpniu 1925 r. sumy te wynosiły 101,440.403 zł., a we wrześniu 93,423.616 zł. Urzędnicy wypłacający mają чеки urzędowe i zdaje się, że kontrola poszczególnych Kas Skarbowych nad faktem otrzymywania pieniędzy, wydatkowanych przez osoby, naprawdę uprawnione, zapomocą podpisów oraz potwierdzeń odbiorcy na piśmie jest wystarczającą, jednakże urzędnicy, dysponujący takimi sumami, ani nie składają żadnych kaucyj ani nie są obowiązani do przedstawiania miesięcznych lub innych sprawozdań ze swojej działalności, bądź to Izdom Skarbowym, bądź też Departamentowi Kasowemu Ministerstwa Skarbu w Warszawie. Są oni odpowiedzialni jedynie przed swem odnośnem Ministerstwem, a ich rachunki i dokumenty, stwierdzające poczynione wydatki, są sprawdzane tylko przez przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli Państwa, gdy ta Najwyższa Izba kontrolę przeprowadza. Sprawa sprawdzania rachunków rządowych będzie poruszana w oddzielnej części tego raportu, jednakże musi być stwierdzonem tutaj, że z punktu widzenia kontroli skarbowej, która zdaniem Komisji jest podstawową funkcją i obowiązkiem Ministerstwa Skarbu, przy obecnej organizacji, kontrola tego Minister-

stwa dotychczas przez nie przeprowadzana nad operacjami urzędników, mających fundusze dyspozycyjne, nie jest taką, jaką być powinna.

Przypisy podatków z własności ruchomej, nieruchomości i praw majątkowych, oraz wykazy innych podatków i akcyz, obliczone i przygotowane przez Departament Podatków i Opłat Skarbowych i Departament Akcyz i Monopoli Państwowych w różnych okresach roku, powinny według naszej opinii, być przekazywane Departamentowi Kasowemu, który jest poborcą podatków dla Rządu. W ten sposób ustanowioną będzie odpowiedzialność Departamentu Kasowego za sumy poszczególnych pozycji, które mają być pobrane w różnych okręgach kraju. Będą one służyły również za podstawę dla wstawienia do głównej księgi rachunkowej w Wydziale Centralnej Księgowości Ministerstwa Skarbu sumy całkowitej akcyz i podatków do pobrania. W księgach pomocniczych będą wykazywane rachunki z Kasami Skarbowymi, odpowiedzialnemi za pobieranie tych sum w ich okręgach.

Departament Kasowy nie otrzymuje, przy obecnie istniejącej organizacji, wyżej wspomnianych przypisów podatków i wykazów. Są one zatrzymywane w lokalnych urzędach skarbowych podatkowych. To powoduje niepotrzebną manipulację biurową w Kasach Skarbowych, Urzędach skarbowych i podatkowych i zmusza płatników, dla załatwienia formalności podatkowych do chodzenia do Kasy Skarbowej i do Urzędu podatkowego. Od płatników nie powinno się żądać składania deklaracji w Kasach Skarbowych przy wpłacaniu podatków. O ile nakaz podatkowy musi być przedkładany łącznie z czekiem lub gotówką przy uiszczaniu podatków, żadne inne deklaracje, dotyczące rodzaju wpłaty nie powinny być żądane. Wypełnianie deklaracji sprowadza niepotrzebną stratę czasu dla płatnika i natłok w urzędzie.

Podobnie według naszej opinii płatnicy podatków oraz inne osoby, uskuteczniające wpłaty do Kas Skarbowych, powinni być jaknajrychlej dopuszczeni do uiszczenia należności, a nie powinni czekać na zakończenie wewnętrznych manipulacji rachunkowych. Przy obecnym systemie, mają oni przedewszystkiem stanąć przed buchalterem, który sprawdza nakaz podatkowy lub inny nakaz płatniczy, wypisuje pokwitowanie, prze-

prowadza rachunki przez dziennik kasowy i wreszcie informuje płatnika lub zainteresowaną osobę, że ten płatnik lub ta osoba może udać się do kasjera i wpłacić pieniądze. W międzyczasie zaś pokwitowanie przechodzi od tego buchaltera do kasjera. Z chwilą, gdy pokwitowanie jest gotowe, powinno ono być doręczone natychmiast kasjerowi. Dla zapewnienia kontroli nad kasjerem, pokwitowanie powinno być wydane z kopją kalkową, z której w dzienniku kasowym można przeprowadzić niezbędne zapiski w ciągu danego dnia i suma gotówki, pobranej przez kasjera powinna się zgodzić z sumą, wykazaną w dzienniku kasowym.

Służba pocztowa i telegraficzna.

Urzędowy stosunek rządowej służby pocztowej i telegraficznej do Ministerstwa Skarbu, z punktu widzenia kontroli rachunkowej i fiskalnej, jest przedmiotem, który wymaga zastanowienia się.

Aż do roku bieżącego Poczta i Telegraf traktowane były w budżecie rocznym jako jednostka organizacyjna Rządu, t. zn., że ich ogólne dochody i wydatki znajdowały się w budżecie i uznane były jako część ogólnej grupy administracyjnej Rządu, mimo iż ich saldo kasowe przy zamknięciu roku nie figurowało jako część pozostałości gotówkowej w ogłaszanych miesięcznych i rocznych sprawozdaniach Ministerstwa Skarbu, na podstawie błędnej teorii, że salda takie nie były częścią ogólnego bilansu rządowego.

Z rozpoczęciem roku 1926 służbę tą traktuje się w budżecie jako autonomiczne przedsiębiorstwo w ten sam sposób, jak koleje państwowe. Jedyne udziały finansowe Rządu polega, jak stwierdzono, na dochodach netto z tej służby.

Bez względu jednak na to, w jaki sposób Poczta i Telegraf były lub są traktowane ze stanowiska dochodowego, wydaje się, że Wydział Centralnej Księgowości Ministerstwa Skarbu nie prowadził konta innego tej służby jak tylko sumę wpłaconą do Skarbu Państwa i wypłacone wydatki.

Każdy wie, w jaki sposób dokonywa się przekazywania pieniędzy z jednej części kraju do drugiej lub z jednego kraju do drugiego, zapomocą przekazów pocztowych. Francja, Stany Zjednoczone i Kanada, pozostają w stosunkach z Polską co do przesyła-

nia i wypłacania pocztowych przekazów pieniężnych, czy to wystawionych w jednym z tych krajów, czy to w Polsce celem wypłaty w tych krajach. Wyrównywanie rachunków pocztowych pomiędzy Polską, a trzema wymienionymi krajami za transakcje pieniężne przekazami pocztowymi, jest konieczną częścią pocztowej procedury rachunkowej. Zawsze istnieć będzie saldo Polski czy to debetowe czy kredytowe, wynikłe z przekazywania pieniędzy. Wydział Centralnej Księgowości Ministerstwa Skarbu nie prowadzi żadnych rachunków, odnoszących się do tych spraw, mimo, że jest centralnem biurem księgowości Rządu. Można utrzymywać, że Ministerstwo Skarbu w Polsce niema nic wspólnego ze sprawami pocztowymi. Pogląd powyższy może być słuszny w stosunku do administracji tej służby, jednak, zdaniem Komisji Ministerstwo Skarbu, jako główny urząd rachunkowy Państwa, powinno wiedzieć i kontrolować operacje finansowe każdej gałęzi służby publicznej, łącznie z monopolami państwowymi, które są instytucjami rządowymi.

Kredyt i dobre imię Rzeczypospolitej Polskiej są nierozdzielnie związane z każdą instytucją rządową, czy działem służby państwowej, szczególnie zaś tych urzędów czy instytucyj, które mają stosunki finansowe z ludnością lub rządami innych krajów. Nie będzie, wedle opinji Komisji, uzurpowaniem sobie władzy przez Ministerstwo Skarbu żądanie sprawozdań miesięcznych od Poczty i Telegrafu z ich operacyj finansowych oraz włączenie do ogólnych rachunków rządowych dla celów kontroli fiskalnej i ogólnego bilansu, wyników takich operacyj wpływających z ich stosunku do publiczności i Rządu jako całości, nie wyłączając pozostałości gotówkowych.

Pocztowa Kasa Oszczędności.

To samo można powiedzieć odnośnie do działalności Pocztowej Kasy Oszczędności. Jest ona instytucją rządową i tak ściśle związana ze służbą pocztową, że pomiędzy temi obu działami istnieje prawie wymienialność funduszków. Pochodzi to z tego, że wszystkie operacje Pocztowych Kas Oszczędności przeprowadzane są w urzędach pocztowych kraju. Wszystkie rodzaje inkasa z urzędów pocztowych łącznie z pocztowymi wkładkami oszczędności, deponowane są w oddziałach Banku Polskiego na dobro rachunku P. K. O. Zwyczaj ten powstał, podobno, w czasie

okresu inflacji, gdy dochody Poczty wynosiły mniej niż jej wydatki, wobec czego urzędy pocztowe zmuszone były używać czasowo funduszków P. K. O. celem pokrycia swoich wydatków. Obecnie zaradzono temu, ale fundusze obu tych instytucji (Poczty i P. K. O.) deponowane są w dalszym ciągu, jak wymieniono powyżej, na jednym ogólnym koncie. Istnieje, podobno, przyjacielska umowa między Poczta a P. K. O., na mocy której P. K. O. utrzymuje rezerwę w urzędach pocztowych, ażeby dać możliwość tym ostatnim opędzenia dziennych potrzeb, Poczta zaś deponuje wszystkie swoje inkasa na dobro P. K. O.

Pomimo, że konta Poczty i P. K. O. prowadzone są oddzielnie jedno od drugiego, a ich stosunki finansowe wykazane są w ich odnośnych kontach, jednakże operacje gotówkowe każdej z tych dwóch instytucji powinny być zupełnie niezależne od siebie, Poczta zaś powinna być obowiązana do utrzymywania własnej rezerwy gotówkowej w urzędach pocztowych w miarę potrzeby.

P. K. O., logicznie biorąc, nie ma nic wspólnego z Poczta, z wyjątkiem tego, że dla wygody publiczności mieści się we wszystkich urzędach pocztowych w kraju. Odpowiedzialność P. K. O. wobec publiczności, za fundusze u niej zdeponowane, jest taka sama, jak odpowiedzialność każdego banku prywatnego i dlatego powinna być obwarowana temi samemi zabezpieczeniami. Z wyjątkiem wypadków, gdy ustawa organizacyjna PKO. postanawia inaczej, w związku z zarządzeniami dotyczącemi lokaty oszczędności pocztowych, należy wstrzymać używanie funduszków P. K. O. na cele państwowe. Poczta i Telegraf nie wpłaciły w tym roku żadnych kwot Rządowi, podobno z tego powodu, że Poczta reguluje swoje stare rachunki z P. K. O. za sumy pobrane ponad kwoty jej należne.

P. K. O. ogłasza bilans po zamknięciu każdego roku. Sprawozdanie to wykazuje sumę należną depozytorom w dniu sporządzenia bilansu. Depozyty rządowe w banku tym nie są uwidocznione oddzielnie od innych depozytów. Ministerstwo Skarbu otrzymuje jednak perjodyczne sprawozdania z P. K. O., wykazujące saldo rachunku depozytowego, który tam posiada, ale książki Wydziału Centralnej Księgowości nie są odpowiednio prowadzone, ażeby mogły szybko wykazać i uzgodnić te kwoty z wykazami P. K. O., przedstawiającymi rachunki rządowe tej instytucji.

P. K. O. powinna ogłaszać oddzielnie w swoim bilansie depozyty rządowe posiadane przez nią, tak samo jak wyszczególniać w osobnej pozycji sumę należną jej od Poczty i Telegrafu. Rząd zaś powinien mieć możliwość wykazania wedle swoich ksiąg salda kredytowego czy debetowego P. K. O. Wymagałoby to prawdopodobnie częstszych raportów przedkładanych przez P. K. O. i jej oddziały od dotychczas otrzymywanych, ale raporty takie są niezbędnym warunkiem wydatnej kontroli rachunkowej.

Emerytury i inne zaopatrzenia.

Do stycznia 1926 roku każda Izba Skarbowa posiadała Wydział, zarządzający sprawami emerytalnymi i zaopatrzeniami, a wypłaty odbywały się albo za pośrednictwem ksiąteczki płatniczej, którą każdy emeryt przedkładał w oznaczonych datach w najbliższej Izbie Skarbowej, gdzie otrzymywał należne mu pieniądze w wysokości wykazanej w ksiąteczce, albo zapomocą czeku płatnego za pośrednictwem oddziałów P. K. O.

Z początkiem obecnego roku kalendarzowego scentralizowano wypłatę emerytur w czterech z dwunastu Izb Skarbowych (z wyjątkiem Górnego Śląska) i wprowadzono jednolity system dla całego Państwa wypłaty czekami przez oddziały P. K. O. System ten nie jest jeszcze w pełnym ruchu, z powodu, jak twierdzą władze skarbowe, braku czasu, by zmian dokonać. Warszawska Izba Skarbowa jest jedyną, w której nowy system jeszcze niezupełnie został wprowadzony. Cztery z siedmiu Izb Skarbowych, których Wydziały emerytalne miały być skonsolidowane z warszawskim Wydziałem emerytalnym, uskuteczniają wypłatę emerytur w dalszym ciągu według starego systemu ksiąteczkowego.

Scentralizowanie wypłat sum emerytalnych w czterech Izbach Skarbowych wydaje się mądrym zarządzeniem z punktu widzenia oszczędności i wydajności. Nie można dokładnie osądzić w jakich rozmiarach oszczędności zostały osiągnięte w kosztach procedury, ponieważ niema co do tej kwestji żadnych danych. Stwierdzono, że niektórzy urzędnicy, którzy pracowali poprzednio w Wydziałach emerytalnych, zostali zwolnieni ze służby państwowej, innych zaś przeniesiono do innych Wydziałów Izb Skarbowych.

Można jednak postawić pytanie, dlaczego nie scentralizowano w jednym biurze czynności emerytalnych zamiast w czterech. Informowano Komisję, że osoby uprawnione do emerytur lub zaopatrzeń względnie starające się o nie, nie są narażone w żaden sposób na niewygodę z powodu scentralizowania działalności w czterech biurach państwowych. Dokumenty popierające podania o emerytury i zaopatrzenia wydawane są w urzędach lokalnych lub w okręgach zamieszkiwanych przez petentów, skąd przekazywane są jednemu z czterech centralnych Wydziałów emerytalnych celem poddania ich badaniu oraz decyzji co do słuszności wniesionych podań. Nie wzywa się petentów do osobistego stawienia się w tych Wydziałach emerytalnych. Gdy podanie zostało załatwione na korzyść petenta, zawiadamia się go o tem i wciąga go się do spisu i aktów Wydziału emerytalnego, według których dokonywa się następnie wypłata sum emerytalnych lub zaopatrzeniowych. Wypłata następuje za pośrednictwem listonosza do rąk własnych, który wręcza emerytowi sumę wymienioną na jego czeku emerytalnym. Z powyższego wynika, że wypłata emerytur przez Rząd mogłaby być dogodnie scentralizowana w jednym biurze w Warszawie. Scentralizowanie działalności w jednym biurze zapewniłoby jednolity system badania podań w sprawie emerytur i zaopatrzeń i umożliwiłoby Rządowi wprowadzenie gruntownych oszczędności w wydatkach związanych z tą dziedziną agend rządowych.

Mówiąc ogólnikowo, Wydział emerytalny dzieli się na dwa oddziały. Jeden z tych oddziałów zajmuje się rozpatrywaniem podań w sprawie emerytur i zaopatrzeń czyli t. zw. „pracą wymiarową“, a drugi spełnia przygotowawczą pracę, związaną z wypłatą sum żądanych w podaniach, czyli t. zw. „pracą likwidacyjną“.

Następująca tabela przedstawia ilość naczelników Wydziałów, ilość personelu w każdym oddziale, wysokość rocznych uposażeń w poszczególnych oddziałach oraz ilość czeków, wystawionych miesięcznie przez każdy Wydział emerytalny poniżej wymienionych Izb Skarbowych.

IZBY SKARBOWE

	Ilość zatrudnionych				Uposażenia			Ilość czeków miesięcznie	Ilość czeków miesięcznie na osobę	Koszt likwid. jednego czeku
	Naczelników Wydziałów	Urzęd. i funk. w oddz. wym.	Urzęd. i funk. w oddz. likw.	Razem	Oddział wymierzający	Oddział likwidacyjny	Razem			
Warszawa	4	36	34	74	160.000	71.000	231.000	17.000	500	35
Poznań	4	29	91	124	97.500	204.300	301.800	56.410	620	30
Kraków	3	40	51	94	85.400	113.200	198.600	47.380	929	20
Lwów	3	22	38	63	74.500	117.300	191.800	29.500	776	33
Razem	14	127	214	355	417.400	505.800	923.200	150.290	702	

Powyższe cyfry wykazują znaczne różnice w ilości czeków na osobę w jednym miesiącu, wystawionych przez poszczególne oddziały likwidacyjne oraz w koszcie uposażeń (tylko w oddziale likwidacji) na jeden czek¹).

Koszt wystawienia czeku w Wydziale Warszawskim Izby Skarbowej jest najwyższy, biuro to wystawia najmniejszą liczbę czeków na osobę. Kraków ponosi najmniejszy koszt wystawienia czeków, a ma największą ilość czeków wystawionych na osobę, może to jednak wynikać z tego powodu, że ten Wydział nie ma do czynienia ze wszystkimi rodzajami emerytur i zaopatrzeń. Jeśli weźmiemy Lwów za podstawę porównania, bez uwagi na to czy biuro to spełnia swoją pracę tak wydatnie jak powinno, przekonamy się, że jeśli jeden urzędnik w oddziale likwidacyjnym może załatwić 796 czeków miesięcznie, to potrzeba będzie 194 ludzi do załatwienia 150.290 czeków miesięcznie, co równa się zaoszczędzeniu na wynagrodzeniach 20 ludzi, obecnie zatrudnionych tą pracą (blisko 10%). Jeśli z obrachunku wyłączymy Kraków, a weźmiemy pod uwagę pozostałe 3 urzędy wykonywujące czynności emerytalne, dające się porównać, to jako wynik otrzymamy zaoszczędzenie na wynagrodzeniach 30 ludzi (blisko 18%). Porównując ilość ludzi, zatrudnionych w oddziałach wymierzających, możemy skonstatować podobną dysproporcję w ilości personelu. Może to się dzieje wskutek większej ilości nowych podań, otrzymywanych w Warszawie, niż np. w Poznaniu, lub w każdym z tych dwóch Wydziałów niż we Lwowie, który ma mniejszą ilość personelu.

¹ Wobec tego, że uposażenia obliczone są według podstawy rocznej, przeto ilość czeków na miesiąc należy pomnożyć przez 12, aby otrzymać przeciętny koszt uposażeń na jeden czek, wystawiony przez Oddział likwid.

O ile do dokładnego określenia wydajności pracy i potrzebnej ilości personelu okazałoby się niezbędnym szczegółowe badanie pracy każdego Wydziału emerytalnego, to zdaniem Komisji, dane, zawarte w powyższej tabeli, wystarczają do podtrzymania słuszności jej twierdzenia, że cała działalność emerytalna powinna być skonsolidowana w jednym centralnym biurze, na czym się zyska wskutek zmniejszonej ilości naczelników i innego personelu, oraz na skutek unormowania dokonywanej pracy i bardziej wydatnego wykorzystania wyposażenia mechanicznego, będącego w użyciu.

Niezależnie od kwestji scentralizowania działalności emerytalnej w jednym biurze, zachodzą jeszcze inne czynniki, których zmiany lub wyłączenie mogłoby, zdaniem Komisji, przyczynić się do osiągnięcia jeszcze innych oszczędności w tej dziedzinie służby państwowej.

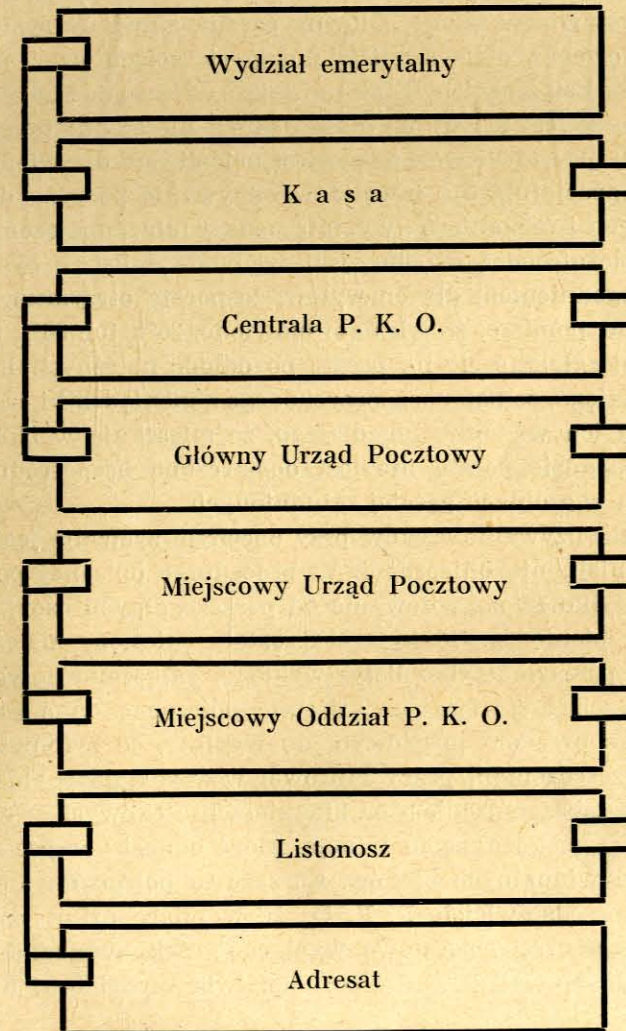
Jednym z tych czynników są czeki, wystawione dla wypłaty emerytur i zaopatrzeń. Ilość czeków wystawianych miesięcznie, jak wykazano w poprzedniej tabeli, wynosi 150.290. Jedynym realnym celem, jaki osiąga się zapomocą tych czeków, jest to, że służą one jako pokwitowanie adresata, któremu wypłacono pieniądze przez P. K. O. Adresat nigdy nie otrzymuje czeku, lecz tylko gotówkę na nim wyszczególnioną. Dostaje on odcinek czeku dla informacji, ale informacja taka nie jest absolutnym warunkiem tego systemu emerytalnego.

Czeki przygotowuje się w Wydziałach emerytalnych wedle wykazów, zebranych tam odnośnie do każdej osoby, otrzymującej emeryturę lub zaopatrzenie. Wykazują one sumę miesięczną, należną każdemu. Nazwisko i adres wypisuje się tak na czeku, jak i na odcinku, o którym wyżej była mowa. Suma jest wypisana tak na czołowej stronie czeku, jak i na odcinku ręcznie zapomocą pióra i atramentu. Numer serji także jest wypisany ręcznie na tych czekach. W Warszawie wysyła się czeki w paczkach, zawierających około 500 sztuk do Kasy Skarbowej Warszawskiej Izby Skarbowej. Do każdej paczki dołącza się asygnatę na ogólną sumę czeków oraz listy w duplikacie, zawierające nazwisko, adres i sumę każdego czeku. Asygnatę, listę w jednym egzemplarzu wraz z każdym poszczególnym czekiem przesyła się z Kasy Skarbowej do centrali P. K. O. w Warszawie. Ta ostatnia stempluje każdy czek, upoważniając w ten sposób

jedynym mitem skandalu

oddziały swe do wypłaty i prowadzi pewną księgowość, dotyczącą deklaracji i zaświadczeń, których się wymaga od każdego emeryta przed doręczeniem mu pieniędzy przez listonosza. Operacje tego rodzaju są tylko przypadkowe i nie są związane z żadnym rodzajem zaopatrzeń, nie mają więc specjalnego związku z dyskutowaną sprawą używania czeków do wypłat emerytur.

Następujący wykres przedstawia drogę czeku emerytalnego, którą przebywa w obrębie terytorjum warszawskiego z chwilą gdy jest wystawiony i opuszcza Wydział emerytalny do chwili doręczenia go adresatowi:



Powyższy wykres przedstawia biura, przez które wędruje czek Wydziału emerytalnego, a nie ilość rąk, przez które przechodzi w drodze do adresata. Dla przedstawienia takiej manipulacji odpowiedni wykres musiałby bezwątpienia być o wiele większy. Przedstawiciele tak Poczty jak i P. K. O. przyznają otwarcie, że obecny system wypłaty emerytur i zaopatrzeń wymaga ogromnej ilości pracy biurowej. Podobno system ten jest starym austriackim systemem, używanym we Lwowie przed uzyskaniem niepodległości Polski. System ten zastąpił system książeczkowy w Poznaniu w 1923 r., w Krakowie w 1924 r., a w Warszawie w 1926 r. Główny zarzut, stawiany systemowi książeczkowemu, o ile Komisja mogła się zorientować, polegał na tem, że książeczki były płatne tylko w Kasach Skarbowych i pomimo, że jest ich wielka ilość, jednak nie są one tak liczne, jak urzędy pocztowe, wobec tego jest uciążliwym dla wielu emerytów, a specjalnie dla inwalidów odbywanie podróży do Kas Skarbowych i czekanie na wypłatę pensyj lub zaopatrzeń.

Niezależnie od zalet obu tych systemów musi to być wielkim udogodnieniem dla emerytów, że pocztą otrzymują sumy im należne, pomimo, że jak nam mówiono, 25% lub 30% takich osób musi zgłaszać się na pocztę po odbiór należnych im pieniędzy, dlatego, że listonosz, przychodząc z pieniędzmi i czekiem, nie zastał ich w domu, lub dlatego, że mieszkają w okręgach wiejskich, gdzie poczta nie jest dostarczana bezpośrednio do domu, jak w gminach gęściej zaludnionych.

Jednak, używanie czeków przy obecnym systemie jest, zdaniem Komisji, niekoniecznym. W procedurze opisanej powyżej służy on tylko za pokwitowanie od poszczególnych osób, otrzymujących pieniądze. Gdyby чеки zostały zniesione, należałoby wtenczas przesyłać tylko listy (wykazy), załączane dotychczas przy czekach i zawierające wszelkie potrzebne dane zawarte w czekach, urzędowi pocztowemu do wypłaty, co byłoby znacznym zaoszczędzeniem pracy biurowej w Wydziałach emerytalnych poza zaoszczędzeniem na blankietach czekowych.

P. K. O. jest jedyną instytucją, która odnosi korzyść z używania indywidualnych czeków. Korzyść ta polega na tem, jak twierdzą przedstawiciele P. K. O., że w miarę uskuteczniania wypłat przez urzędy pocztowe, wypłacone чеки zwracane są codziennie do centrali P. K. O., co umożliwia Wydziałowi Księgo-

wości P. K. O. debetowanie lub kredytowanie tych urzędów pocztowych. Mówią również, że w razie nadużyć lub jakiej innej manipulacji, która wymagać będzie sprawy sądowej, tylko pojedynczy czek, związany z tą sprawą, będzie musiał być przedstawiony na sądzie.

Ponieważ P. K. O. nadal pomaga Rządowi w wypłacaniu emerytur i zaopatrzeń, powinna wobec tego mieć wszelkie żądane udogodnienia dla wykonywania kontroli rachunkowej, jednak gdyby чеки zostały w tym wypadku zniesione, zgodnie z radą podaną w niniejszym sprawozdaniu, P. K. O. mogłaby otrzymywać codziennie odpisy wykazów z urzędów pocztowych, jako dowód dokonanej wypłaty sum emerytalnych, które to wykazy zestawiane są w tych urzędach do użytku listonoszów przy uskutecznianiu przez nich bezpośrednich wypłat emerytom. Takie wykazy mogłyby być ustalone formularzem podobnym do listy płac, z pozostawieniem miejsca na podpis osoby, odbierającej pieniądze. Podobne wykazy (listy) mogłyby być używane przy wypłatach, uskutecznianych bezpośrednio przez oddziały P. K. O. w urzędach pocztowych, w wypadkach, gdy listonosz nie zastał w domu adresata. Przez porównanie, czyli uzgodnienie takich list, służących za pokwitowanie z listami głównymi, przygotowywanymi przez urząd emerytalny, wtenczas gdy чеки P. K. O. się przekazuje, ustalić można ilość niewypłaconych emerytur lub zaopatrzeń w pewnym danym momencie. Zaświadczenie, podpisanie którego wymaganem jest od niektórych osób, otrzymujących emerytury lub zaopatrzenia, przy odbiorze pieniędzy mogłoby być wydrukowane na wyżej wymienionych listach. Używanie takich list nie spowoduje żadnych zmian w dołączonych dokumentach, których przedstawienia żąda się od emerytów od odnośnych władz kościelnych lub politycznych, na dowód tego, że nie zaszły zmiany w ich stanie zdrowotnym ani społecznym.

Przedstawiciele Centrali P. K. O. i Głównego Urzędu Pocztoowego w Warszawie, jak i Departamentu Kasowego przyznają, że system książeczkowy był prostszy i ekonomiczniejszy od obecnego systemu, więc gdyby się go wznowiło z tą zmianą, że wypłaty byłyby uskutecznianie przez oddziały P. K. O. zamiast przez Kasy Skarbowe w oznaczonych datach płatności, co byłoby dogodniejszym i dla urzędów pocztowych i dla publiczności,

to w takich warunkach główne zarzuty przeciwko temu systemowi byłyby upadły. W razie, gdyby się okazało niewskazaniem zaniechanie używania czeków przy wypłatach emerytalnych i zaopatrzeniowych, Komisja uważa, że Rząd w takim wypadku powinien zastanowić się dobrze nad tem, czy nie warto wznowić systemu księieczkowego przy wypłacaniu emerytur przez oddziały P. K. O. w oznaczonych datach.

ROZDZIAŁ 2.

Kontrola rachunków.

Najwyższa Izba Kontroli.

Jak wspomniano w rozdziale 1 niniejszego raportu Najwyższa Izba Kontroli jest utworzona na mocy art. 9 Konstytucji w celu „kontrolowania całej działalności skarbowej Państwa, sprawdzania rachunków i przedstawiania corocznie do Sejmu wniosku o udzielenie lub odmówienie absolutorjum Rządowi“.

Szczegóły organizacji Najwyższej Izby Kontroli i zakres jej działalności są określone w Ustawie z roku 1921.

Zgodnie z art. 1 tej Ustawy Izba jest „niezależną od Rządu i podległą bezpośrednio Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej“. Izba ma prawie nieograniczoną władzę w zakresie sprawdzania faktów dotyczących interesów rządowych. Jednakże kontrola transakcyj finansowych jest wykonywana zgodnie z art. 7 Ustawy „po uczynionem wydatkowaniu lub po wpłaceniu podatków“.

Misja uważa, że byłoby lepszym stworzenie Najwyższej Izby Kontroli jako organizacji stanowiącej część (a coordinate unit) niezależnego Departamentu Rachuby i Kontroli Rachunków, odpowiedzialnego tylko przed Prezydentem i Sejmem. Najwyższa Izba Kontroli powinna mieć obowiązek w miarę możliwości kontrolować wydatki przed ich skutecznieniem i prowadzić wszystkie ogólne rachunki Rządu. Obecna kontrola „po uczynionem wydatkowaniu lub wpłaceniu podatków“ — nie jest dostateczna. Gdyby wydatek był nielegalny lub zbyt wielki, gdyby warunki umowy lub pracy nie były dotrzymane, lub wreszcie gdyby jakie

inne niewłaściwości miały miejsce — fakty zostają ustalone dopiero wówczas, gdy pieniądze wyszły już z rąk Rządu.

Są dwie podstawowe formy kontroli wydatków. Jest kontrola przed wypłatą pieniędzy ze Skarbu, t. j. sprawdzenie legalności wydatku, prawa do zaciągnięcia zobowiązania, prawidłowości rachunków z tem związanych, prawidłowości umów oraz innych dokumentów usprawiedliwiających wydatek, sprawdzenie pokwitowań osób odpowiedzialnych z otrzymania przedmiotów lub usług — krótko mówiąc — ściśle sprawdzenie każdego zapotrzebowania na fundusze ze Skarbu przedtem nim fundusze te będą ze Skarbu wydane. Jest inna kontrola, gdzie wszystkie te fakty są sprawdzane po tygodniach, miesiącach, a nawet po latach całych od chwili skutecznienia wypłaty ze Skarbu.

W Polsce zastosowanie ma ta ostatnia forma kontroli nad wydatkami Rządu. Z tego co powiedziane było w tej części niniejszego raportu, która traktuje sprawy rachunkowe, jest widocznem, że Ministerstwo Skarbu nie stosuje pierwszej formy kontroli, a odnośne Ustawy wyraźnie stwierdzają, że Najwyższa Izba Kontroli ma przeprowadzać kontrolę jedynie w drugiej formie. Jak zaznaczono uprzednio, kontrola Ministerstwa Skarbu nad wydatkami Rządu ma zastosowanie do udzielanych przez to Ministerstwo kredytów budżetowych, a nie rozciąga się na kontrolowanie wydatków skutecznionych z powyższych kredytów. Z chwilą udzielenia kredytu jakimukolwiek Ministerstwu, Ministerstwo to rozdziela ten kredyt pomiędzy jednostkami organizacyjnymi i pieniądze są otrzymywane ze Skarbu na podstawie tylko asygnat lub czeków zaliczanych na te kredyty. Innemi słowy kontrola przedstawia się raczej w formie strzeżenia funduszy państwowych, a nie odpowiedzialności za mądre i odpowiednie wydatkowanie funduszy. Ściśle mówiąc, taka kontrola jest jedyną, do wykonywania której jakiegokolwiek Ministerstwo Skarbu powinno być powołane. Druga forma kontroli bywa wykonywaną przez władzę, której nie powierzono strzeżenia funduszy. Fundusze powinny być wydawane przez Ministerstwo Skarbu jedynie na pisemną prośbę lub zapotrzebowanie centralnej władzy kontrolnej. W warunkach istniejących w Polsce fundusze z Ministerstwa Skarbu po otwarciu kredytów są wydawane na pisemną prośbę głowy każdego Departamentu lub biura,

mającego upoważnienie od któregokolwiek lub wszystkich Ministrów Rządu.

Nie byłoby wskazaniem według opinii Misji stwarzać w Ministerstwie Skarbu władzę kontrolną taką jak wyżej wspomniano. Byłoby to kosztownym duplikatem organizacji Najwyższej Izby Kontroli. Ta ostatnia w myśl przepisów Konstytucji jest pomysłana jako ciało niezależne, którego głowa ma stanowisko Ministra bez udziału w gabinecie.

Misja proponuje wobec tego przeprowadzenie Ustawy udzielającej Najwyższej Izbie Kontroli prawa kontrolowania wydatków przed ich skutecznieniem oraz nakładającej na Izbę obowiązek utrzymywania ogólnego systemu rachunkowego Rządu.

Ustawa proponowana zmieniłaby ustawę organizacyjną Najwyższej Izby Kontroli tylko w kierunku upoważnienia jej do wykonywania ogólnych czynności rachunkowych, wykonywanych obecnie (choć niezupełnie) przez Ministerstwo Skarbu. Zmiany nie dotyczyłyby kontroli rachunkowej Ministerstwa Skarbu, gdyż Ministerstwo to takiej kontroli nie wykonuje.

Proponowane podjęcie przez Najwyższą Izbę Kontroli ogólnych czynności rachunkowych byłoby odpowiednim uzupełnieniem czynności kontrolnej Izby. Izba uzyskałaby najwyższą kompetencję w sprawach formy i procedury rachunkowości wobec wszystkich urzędów państwowych, gdy obecnie odpowiedzialność za te sprawy jest podzielona między Najwyższą Izbę Kontroli i Ministerstwo Skarbu. Zgodnie z proponowanym planem Ministerstwo Skarbu zatrzymałoby całkowitą obecnie wykonywaną władzę nad finansami rządowymi, rozdzielałoby dalej kredyty z funduszy rządowych Ministerstwu, nadal zbierałoby, strzegło i wydawało fundusze państwowe, jednakże wydatkowanie tych funduszy na potrzeby Rządu byłoby skuteczniane zgodnie z naszym planem za pisemną zgodą proponowanej organizacji rachunkowo-kontrolnej.

Ustanowienie systemu kontroli nad wydatkami przed ich skutecznieniem nie byłoby nowością w Polsce. W r. 1919, 1920 i początku r. 1921 przed wejściem w życie ustawy organizacyjnej Najwyższą Izbę Kontroli, obowiązywał dekret dający tej Izbie prawo rozciągania pewnej kontroli nad wydatkami przed ich skutecznieniem. Z chwilą uchwalenia ustawy w r. 1921 prawo uprzedniej kontroli zostało zniesione. Misja uważa, że należa-

łoby powrócić do dawnego systemu kontroli. Włochy i Belgja posiadają system kontroli przed wydatkowaniem; system ten jest również bardzo rozpowszechniony w poszczególnych Stanach i miastach Ameryki.

Wiadomem jest Misji, że Najwyższa Izba Kontroli uznała sama, że jej zakres działania jest zbyt ograniczony i zaproponowała Rządowi rozszerzenie go w kierunku umożliwienia kontrolowania wydatków przed ich skutecznieniem. Jeżeli jednak Statut N. I. K. ma być zmieniony, powinien być zmieniony w ten sposób, żeby włączyć centralne czynności rachunkowe obecnie wykonywane przez Departament Kasowy Ministerstwa Skarbu do zakresu działania N. I. K.

Obecnie obowiązujący Statut Najwyższej Izby Kontroli stwarza zbyt formalistyczną organizację i zbyt skomplikowaną procedurę, utrudniającą jej sprawne funkcjonowanie, a przepis wymagający załatwiania całego szeregu spraw jedynie za zgodą wszystkich szefów Departamentów jest zbyt uciążliwy i przeszkadza Izbie w szybkim działaniu.

Podstawową czynnością Najwyższej Izby Kontroli jest kontrolowanie spraw finansowych Rządu. Każdy Wydział takiej organizacji powinien mieć prawa i obowiązki przekazane przez Prezesa Izby i powinien być przed nim odpowiedzialny za rezultaty swej działalności. W sprawach spornych pomiędzy Wydziałami i jakimkolwiek Ministerstwem decyzja Prezesa Izby powinna być ostateczna, jeśli jest wydana w granicach praw i obowiązków jego urzędu przewidzianych w Statucie. Obecne prawa Najwyższej Izby Kontroli, zawarte w Ustawie organizującej tę Izbę z roku 1921 zdają się być odpowiednie i wyczerpujące o ile chodzi o czynności kontrolne.

Gdyby Najwyższa Izba Kontroli miała możliwość kontrolowania wydatków przed ich skutecznieniem i prowadziła centralną rachunkowość Rządu, nie trzeba byłoby czekać szereg miesięcy, a nawet dłużej, by skontrolować zbiorowe rachunki wszystkich Ministerstw, jak to się dzieje obecnie. Wykonywanoby tę pracę w każdym dniu roku. Rachunki Ministerstw z lat 1923, 1924 i 1925 jeszcze nie zostały zupełnie sprawdzone z powodu obecnego systemu, a skutkiem tego Najwyższa Izba Kontroli nie mogła wykonać postanowienia Konstytucji, które wymaga, by

przedstawiła Sejmowi wniosek o udzielenie Rządowi absolutum za jego działalność finansową w tych latach.

Ustanowienie kontrolnej i badawczej organizacji, takiej jaką proponuje się tutaj, nie stwarzałoby konieczności, by wszystkie dokumenty, usprawiedliwiające wydatki, były przed ich uskutecznieniem przesyłane do Warszawy dla zatwierdzenia. Obecnie istniejące ekspozytury Najwyższej Izby Kontroli, mogą być w miarę potrzeby użyte do kontroli wydatków przed ich uskutecznieniem, tak jak teraz czynią to po fakcie wypłaty. Centrala byłaby jednak w Warszawie. Rachunki i tranzakcje Kolei państwowych oraz podobnych autonomicznych instytucji byłyby w dalszym ciągu, jak obecnie, kontrolowane per jodycznie.

Odnosnie do sprawowania przez Najwyższą Izbę Kontroli funkcji kontrolowania czynności finansowych Rządu, wydaje się Misji, że Izba wkracza w zbyt wiele szczegółów przy sprawdzaniu tranzakcyj poszczególnych Ministerstw lub innych urzędów.

Wedle naszych informacji, jest przeszło 70 urzędników i innych funkcjonariuszy w Departamentach i Wydziałach Izby, którzy badają i kontrolują tylko czynności Kolei państwowych. Z wywiadów z wyższymi urzędnikami Izby, w czasie których dyskutowano rodzaj pracy wymienionych powyżej urzędników, Misja przyszła do przekonania, że Izba usiłuje wglądać i badać za wiele różnorodnych czynności Kolei. Kierownictwo Kolei posiada swoich inżynierów, rachmistrzów, urzędników trudniących się zakupami, inspektorów i zarządców, pomimo to sztab złożony z przeszło 70 przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli, zajęty jest ciągle śledzeniem i badaniem czynności urzędników i funkcjonariuszy kolejowych. Komisja ocenia w zupełności ważność kontroli czynności rządowych, jak również rezultaty i oszczędności uzyskane przez Najwyższą Izbę Kontroli. Można jednak wykonywać kontrolę w sposób skuteczny i wydatny bez potrzeby powtarzania pracy urzędników, zatrudnionych w określonym dziale. Odnosnie do Kolei np., można wykonywać skuteczną kontrolę przez zbieranie rachunków i wykazów statystycznych, bez zatrudniania specjalnego wielkiego sztabu ludzi w tym celu.

Jest stwierdzonem w stosunku do kolejnictwa, że statystyki, zebrane w oddziałach rachunkowych i ruchu są prawdziwym wskaźnikiem wydajności administracji. Jednostka kosztu węgla smarów itp., zużyta przez osobowe lub ciężarowe parowozy na

1 klm., jednostka kosztu przetaczania parowozów na 1 klm., jednostka kosztu tonny ładunku na 1 klm., dochód za tonnę ładunku na 1 klm., koszt konserwacji toru, przeciętna trwałość progów i szyn, koszt naprawy parowozów ciężarowych, osobowych i manewrowych, tym podobne i inne dane statystyczne przy porównaniu miesięcy i lat i porównanie ze statystyką innych kolei, pracujących w podobnych warunkach, wykażą wydajność pracy i administracji, oraz wskażą konieczność specjalnych dochodzeń co do pewnych czynności zarządu kolejowego. Jeżeli np. węgiel albo smary, używane przez parowozy, były w złym gatunku, niezawodnie odzwierciedli się to w statystyce ruchu. Jeśli cena, zapłacona za taki węgiel lub smary, jest ceną, za którą wedle kontraktu miano otrzymać węgiel lub smary w dobrej jakości, wtedy można zarządzić dochodzenie przyczyn, które spowodowały przyjęcie takiego węgla lub smaru i ustalenie odpowiedzialności za to. Tylko gdy zachodzi pozytywna przyczyna, oparta na faktach skontrolowania szczegółów niektórych tranzakcyj, przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli powinni sprawdzać te szczegóły.

Odnosnie do badania rachunków kasowych Kolei państwowych, Misja uważa, że kontrola wykonywana co pół roku przez grono osób wykwalifikowanych złożone z 5—6 ludzi będzie mogła zadośćuczynić potrzebom i ustawowym przepisom o działalności Najwyższej Izby Kontroli.

To co powiedziano odnosnie do Kolei może być zastosowane w tej samej mierze do innych przedsiębiorstw i czynności publicznych, których kontrolowaniem i badaniem zajmują się przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli. Izba nie powinna usiłować robić nic więcej, jak tylko wykonywać od czasu do czasu inspekcję takich ważniejszych przedsięwzięć, które tego wymagają, jak np. sprawdzenie ilości i jakości zakupionego materiału, sprawdzenia liczby robotników, wykazanej na listach płac, jako faktycznie zajętej przy takich przedsięwzięciach itd.

Kontrolę wydatków można będzie przeprowadzać z dnia na dzień, o ile ustawa odnośna byłaby zmienioną tak, jak proponujemy, wprowadzając postanowienia o kontroli wydatków przed ich uskutecznieniem.

W związku z tem należałoby zaznaczyć, że kontrola przed uskutecznieniem wydatków nie wymagałaby opuszczania przez

personel kontrolujący swego biura, o ile przyjmujemy, że przepisy procedury jaką mają stosować urzędy wydatkujące przed uzyskaniem gotówki ze Skarbu Państwa są ściśle sformułowane. Zbadanie rezultatów osiągniętych przez urzędy wydatkujące, stwierdzenie racjonalności proponowanego wydatku oraz zbadanie, czy pełna wartość została otrzymana przez dany urząd za sumę pieniędzy wydatkowanych, są to kwestje niezmiernie ważne, ale nie stanowią warunku niezbędnego kontroli przed uskutecznieniem wydatków.

Konstytucja przewiduje, że Najwyższa Izba Kontroli powołana jest do kontrolowania wszystkich czynności finansowych Państwa. Wedle opinii Misji, nie należy tego tłumaczyć, że Izba ma obowiązek badać i sprawdzać każdą działalność i czynność Rządu. Gros czynności rządowych jest rutyną. W większości wypadków można polegać na odpowiednio wyznaczonych urzędnikach i funkcjonariuszach, że wykonywać będą powierzone sobie zadanie dostatecznie sprężyście. Reszta może być poddana takiej kontroli, jakiej wymagać będą specjalne okoliczności. To co powiedziano powyżej o kontrolowaniu wszystkich czynności finansowych Państwa, nie odnosi się do kontrolowania wydatków przed ich uskutecznieniem.

Departament budżetowy Ministerstwa Skarbu.

Departament budżetowy Ministerstwa Skarbu również przeprowadza pewną kontrolę nad działalnością poszczególnych Ministerstw. Kontrola ta rozciąga się raczej na udzielanie Ministerstwom kredytu, a nie jest kontrolą nad wydatkami uskutecznionymi z tych kredytów. Istnieje jednakże ściśle współdziałanie między Departamentem budżetowym i wszystkimi Ministerstwami w sprawie przeprowadzania oszczędności w wydatkach państwowych i specjalnie w sprawie przygotowywania corocznego projektu budżetowego.

W celu racjonalnego przygotowania budżetu i umożliwienia obrony tego budżetu przed Sejmem, Departament ten musi bezwzględnie pozostawać w ścisłym kontakcie z organizacją i działalnością każdego Ministerstwa. Przygotowywanie budżetu jest głównym obowiązkiem tego Departamentu. Obecny jego personel składa się z 59 urzędników i funkcjonariuszy, których czynności

polegają na pracach przygotowawczych do sporządzania budżetu i innych pracach, ściśle związanych z budżetem.

Misja została powiadomiona, że istnieje plan rozszerzenia działalności Departamentu budżetowego przez wyznaczenie przedstawicieli tego Departamentu do poszczególnych Ministerstw i większych przedsiębiorstw państwowych w charakterze delegatów dla wykonywania ustawy budżetowej.

Misja sądzi, że przyjęcie tego projektu nie jest wskazane. Najwyższa Izba Kontroli obecnie wykonuje czynności, które przewiduje wspomniany plan. Dalej Izba ma prawne podstawy do nadzorowania działalności finansowej, zarówno Ministerstw, jak i przedsiębiorstw państwowych. Nie powinno być dwóch różnych władz, wykonywujących identyczne funkcje.

Departament budżetowy powinien jednakże mieć prawo i obowiązek przeprowadzania studjów nad organizacją każdego Ministerstwa i przedsiębiorstwa państwowego dla umożliwienia sobie włączenia do projektu budżetu takich oszczędności w administracji i pracy urzędów państwowych, jakie będą uznane za możliwe w rezultacie przeprowadzonych studjów. Dla uniknięcia powtarzania tych samych czynności przez Najwyższą Izbę Kontroli, ta ostatnia powinna powstrzymać się od przeprowadzania podobnych studjów.

O ile propozycje, przedstawione przez Misję w niniejszym raporcie, zostaną uwzględnione, nie powinno być okazji do duplikacji funkcji Najwyższej Izby Kontroli i Departamentu budżetowego.

Kaucje zabezpieczające.

Jest jeszcze jedna kwestja, na którą Rząd powinien zwrócić uwagę. Chodzi o kwestję odpowiedzialności osobistej urzędników rządowych i innych funkcjonariuszy, którzy mają w swojej pieczy, pod swoją strażą lub kontrolą, fundusze skarbowe lub inny majątek rządowy. Misja wie, że kaucja, zabezpieczająca rzetelne wykonywanie pracy i gwarantująca Rządowi zwrot ewentualnych strat pieniężnych, nie jest wymagana w Polsce w służbie rządowej. Kontynuowanie dotychczasowej praktyki nie powinno być dozwolonem.

Misja uważa, że należy w czasie najbliższym wprowadzić tego rodzaju kaucję. Nie powinno być to rozumiane jako poda-

wanie w wątpliwość uczciwości, wierności urzędników oraz innych pracowników państwowych. Jest to poprostu propozycją zastosowania w Polsce praktyki w zasadzie najzupełniej słusznej i stosowanej niemal powszechnie w innych krajach.

Sporządzanie bilansów rocznych.

Zdaje się, że istnieje w kołach rządowych niepewność co do tego, czy przedstawianie Sejmowi zamknięć rachunków rocznych Rządu ma być obowiązkiem Ministra Skarbu, czy też Najwyższej Izby Kontroli. Misja nie ma żadnych wątpliwości w tym względzie.

W myśl istniejących ustaw, przetłumaczonych dla Misji, centralna rachunkowość rządowa znajduje się w Ministerstwie Skarbu. Dalej art. 7 konstytucji przewiduje, że „Rząd przedstawia corocznie zamknięcia rachunkowe Skarbu Państwa do parlamentarnego zatwierdzenia“. Słowo „Rząd“ bezwątpienia oznacza ten organ Rządu, który ma obowiązek prowadzenia rachunków, stanowiących materiał dla bilansów rocznych.

Artykuł 9 konstytucji przewiduje utworzenie Najwyższej Izby Kontroli. Jednak jest tam jedynie mowa o obowiązku Izby przedłożenia Sejmowi wniosku o udzielenie lub odmówienie absolutorjum Rządowi. Tak samo ustawa organizująca Najwyższą Izbę Kontroli nie wspomina o obowiązku tej Izby przedkładania Sejmowi bilansów rocznych. Wobec tego Misja uważa, że przedkładanie rocznych zamknięć rachunków rządowych Sejmowi jest wyłącznym prawem i obowiązkiem Ministra Skarbu.

O ile wskazówki Misji co do konsolidacji funkcji rachunkowych i kontrolnych będą przyjęte, obowiązek sporządzania rocznych bilansów zostałyby przeniesiony na Najwyższą Izbę Kontroli. Jednakże bilanse roczne w każdym wypadku byłyby przesyłane do Sejmu wraz z projektem budżetowym, jak przewidziano w proponowanym projekcie ustawy budżetowej, stanowiącej treść oddzielnego raportu Misji.

Projekt ustawy, dotyczącej reorganizacji rachunkowości i kontroli rządowej, który stwarza Biuro Księgowości i Kontroli Skarbowej, jest dołączony do niniejszego raportu. Przepisy projektowanej ustawy mają na celu uzupełnienie braków istniejącej organizacji oraz metod rachunkowości i kontroli, zarówno jak

i procedury wspomnianej w niniejszym raporcie, przyczem zostają zatrzymane te przepisy istniejącej ustawy, które są konieczne dla wprowadzenia w życie proponowanego projektu.

B) Projekt Ustawy

tyczącej się reorganizacji rządowej księgowości i rachunkowej kontroli jak również utworzenia Urzędu Księgowości i Kontroli skarbowej.

ROZDZIAŁ 1.

Organizacja Urzędu Księgowości i Kontroli Skarbowej.

Artykuł 1. Niniejszem tworzy się Urząd Księgowości i Kontroli Skarbowej pod nazwą Najwyższej Izby Kontroli. Urząd ten jest urzędem administracyjnym niezależnym od Departamentów służby administracyjnej i od Ministerstw.

Artykuł 2. Odpowiedzialnym za kierownictwo Najwyższej Izby Kontroli będzie urzędnik posiadający tytuł Prezesa Najwyższej Izby Kontroli mianowany przez Prezydenta Rzeczypospolitej i przed nim odpowiedzialny. Rozstrzygnięcia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli powzięte w porozumieniu z pierwszym i drugim Wiceprezesem są ostateczne we wszystkich sprawach odnoszących się do księgowości i kontroli rachunkowej, przewidzianych w niniejszym dekrete. Prezes Najwyższej Izby Kontroli ma stanowisko Ministra, nie zasiada jednak w Radzie Ministrów. Odpowiedzialny jest przed Sejmem za czynności swoje i podwładnych mu urzędników.

Artykuł 3. Pomocnikami Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w spełnianiu powierzonych mu obowiązków, są pierwszy Wiceprezes i drugi Wiceprezes mianowani przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli za zgodą Prezydenta Rzeczypospolitej i mający rangę Podsekretarzy Stanu.

Artykuł 4. Pierwszy Wiceprezes jest bezpośrednio odpowiedzialnym za księgowość i będzie spełniał inne czynności w miarę polecenia mu ich przez Prezesa Izby. Zastępuje on Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w razie chwilowej niemożności spełniania

obowiązków z powodu choroby lub innej przemijającej przyczyny, a także w razie rezygnacji lub ustąpienia ze stanowiska aż do chwili zapelnienia wakansu.

Artykuł 5. Drugi Wiceprezes będzie bezpośrednio odpowiedzialnym za funkcje badania i kontrolowania wszelkich rachunków i roszczeń i będzie spełniał inne obowiązki w miarę polecenia mu ich przez Prezesa Izby. Zastępuje pierwszego Wiceprezesa w razie stałej lub przejściowej niemożności pełnienia funkcji przez tego ostatniego, w wypadku zaś stałej niezdolności, aż do chwili zamianowania nowego pierwszego Wiceprezesa. Obejmuje tymczasowo obowiązki Prezesa Izby w razie gdyby tak Prezes, jak i pierwszy Wiceprezes byli w niemożności spełniania przydzielonych im obowiązków.

Artykuł 6. Najwyższa Izba Kontroli, prócz urzędników przewidzianych w art. 3. ma do rozporządzenia głównego księgowego, głównego rachmistrza (badającego rachunki) oraz innych takich urzędników i funkcjonariuszów, którzy będą potrzebni do wykonywania zadań Izby. Wszystkich tych urzędników i funkcjonariuszów mianuje i zwalnia Prezes Izby.

Artykuł 7. Żaden z urzędników lub funkcjonariuszów Najwyższej Izby Kontroli nie może być związany czwartym lub bliższym stopniem pokrewieństwa, albo drugim stopniem przez małżeństwo z którymkolwiek innym urzędnikiem lub funkcjonariuszem Izby.

ROZDZIAŁ 2.

Czynności i prawa Najwyższej Izby Kontroli.

Artykuł 8. Najwyższa Izba Kontroli jest centralnem biurem dla księgowości i kontroli rachunkowej Państwa, spełniającem następujące czynności:

1. Ustala system księgowości oraz formularzy, dokumentów i sprawozdań używanych we wszystkich wydziałach, urzędach i biurach państwowych.

2. Organizuje i prowadzi skuteczną kontrolę transakcyj gotówkowych, papierów stemplowych, znaczków pocztowych i innych, jak również różnych posiadanych przez Rząd ruchomości

i nieruchomości należących do Rządu lub znajdujących się pod pieczęcią, w przechowaniu lub pod kontrolą urzędników, funkcjonariuszów lub agentów rządowych.

3. Prowadzi rachunki z wszelkimi osobami otrzymującymi, wydającymi lub przechowywującymi fundusze i własność rządową lub takie za które Rząd jest odpowiedzialny.

4. Ustanawia regulamin obowiązujący i informacyjny dla wszystkich osób otrzymujących i wydających lub mających pod pieczęcią, w przechowaniu lub pod kontrolą fundusze lub jakkolwiek własność rządową lub takie, za które Rząd jest odpowiedzialny.

5. Posiada wyłączną jurysdykcję w sprawach badania i kontroli wszelkich długów i roszczeń Rządu lub zgłaszanych do Rządu oraz badania i kontroli rachunków agentów, urzędników i funkcjonariuszów otrzymujących, wydających lub mających pieczęć nad funduszami i innymi własnościami rządowymi lub takimi, za które Rząd jest odpowiedzialny.

6. Przepisuje czas i formę w której wszelkie rachunki mają być przedstawione Najwyższej Izbie do kontroli i regulacji.

7. Czyni kroki w celu zapewnienia płatności przypadających Rządowi należności i zobowiązań.

8. Bada i sprawdza za pomocą osobistej inspekcji lub w inny sposób gotówkę, znaczki pocztowe i inne, papier stemplowy, materiały i zapasy, zaopatrzenie i wszelką inną własność rządową gdziekolwiek się znajduje, lub pozostaje na przechowaniu, pieczy lub pod kontrolą urzędników, funkcjonariuszów albo agentów rządowych, jak również księgi, dowody, rachunki i metody używane w związku z powyższymi.

9. Zawiadamia pisemnie naczelników wydziałów lub Ministerstwa o dokonanych lub projektowanych wydatkach z funduszy publicznych, a także, zdaniem Izby, o niepotrzebnym lub zbędnym projektowaniu lub już skutecznym zużyciu publicznej własności.

10. Sprawdza księgi, zapiski, rachunki i dokumenty magistratów i innych ciał samorządowych, jak również instytucyj, zakładów, fundacyj, stowarzyszeń i spółek otrzymujących zapomogi rządowe.

11. Prowadzi zapiski w celu ustanowienia dorocznej kontroli nad wszystkimi dochodami Rządu.

12. Ogłasza od czasu do czasu, z własnej inicjatywy lub na czyjeś żądanie, rozporządzenia, mające w granicach przepisów ustawowych moc prawną, a stosujące się do przeznaczania na pewne cele obiektów, do specjalnych funduszy lub rezerw, do prawomocności wydatków, do rozporządzania dobrem publicznym, do wydawania zarządzeń w przedmiocie urzędowych kosztów podróży urzędników i funkcjonariuszów i w ogólności tyżące się dochodów, wydatków i prawnego dysponowania funduszami i własnością Rządu.

13. Przeprowadza badania administracyjnej organizacji, metod i procedury Ministerstw lub innych samodzielnych jednostek rządowych, na żądanie Prezydenta Rzeczypospolitej lub ciała ustawodawczego.

Artykuł 9. Wypłata obligacji i kuponów procentowych pożyczek państwowych winna być dokonana w Polsce za pośrednictwem Banku Polskiego, jako fiskalnego przedstawiciela Rządu w Polsce. Po wypłacie przez Bank Polski wszystkie unieważnione obligacji i kupony, wraz z zestawieniem tych wypłat mają być przekazane Najwyższej Izbie Kontroli. Unieważnione obligacje i kupony, których wypłata nastąpiła zagranicą, winny być po wypłacie przekazane Najwyższej Izbie Kontroli wraz z wykazem osób lub instytucji, które wypłat dokonały. Najwyższa Izba Kontroli ma zbadać wszystkie takie wypłaty i wciągnąć je do ksiąg w tym celu prowadzonych, poczem unieważnione obligacje i kupony złożone mają być do archiwum na lat 5, a po upływie tego czasu zniszczone stosownie do ustaw lub rozporządzeń.

Artykuł 10. Prezes Najwyższej Izby Kontroli lub urzędnik względnie funkcjonariusz przez niegoznaczony w tym celu winien być obecny i wziąć udział w zniszczeniu papierów ostemplowanych lub innego podobnego materiału w rządowych zakładach graficznych, drukarni państwowych lub w innych zakładach, w których zniszczenie zarządzono.

Artykuł 11. Mianowanie wszystkich urzędników i funkcjonariuszów rządowych winno być zarejestrowane w Najwyższej Izbie Kontroli. W tym celu oryginał lub uwierzytelniony odpis dekretu lub innego dokumentu nominacyjnego do służby rządowej jakiegokolwiek bądź osoby winien być przekazany Najwyższej Izbie Kontroli przez szefa Ministerstwa lub innej samodzielnej

instytucji, która ma prawo do takich mianowań. Najwyższa Izba Kontroli nie zatwierdzi wypłaty pensji ani innego wynagrodzenia pensyjnego żadnej osobie, której mianowanie nie zostało tam zarejestrowane i nie pozwoli na wypłatę takich pensyj, wykazanych w rachunkach, przedłożonych Najwyższej Izbie Kontroli dla zbadania i kontrolowania.

ROZDZIAŁ 3.

Kontrolerzy okręgowi.

Artykuł 12. Prezes Najwyższej Izby Kontroli ustanowi i zorganizuje okręgowe biura kontroli w takich rozmiarach, jak tego służba publiczna będzie wymagała i w granicach upoważnień budżetowych lub zawartych w innej ustawie. Powyższe biura kontroli (Izby Kontroli) będą pod bezpośrednim zwierzchnictwem kontrolera okręgowego, który, wraz ze swymi asystentami, mianowany będzie przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli i może być przez niego odwołany. Biura spełniać będą takie obowiązki, jakie on włoży na nich zgodnie z ustawami i rozporządzeniami.

Artykuł 13. Działalność Okręgowych Izb Kontroli w obrębie geograficznych granic ich odpowiednich okręgów, przedstawiać się będzie, jak następuje:

1. Badanie i weryfikowanie rachunków wszystkich osób, które otrzymują i wydają fundusze rządowe, lub tych, które mają fundusze takie w swojej opiece lub przechowaniu i tych osób, które mają w swojej opiece, przechowaniu lub kontroli jakąkolwiek własność rządową.

2. Badanie i weryfikowanie wszystkich kwitów, dokumentów i innych pretensyj wobec Rządu i zaświadczenie ich prawomocności i poprawności pod wszystkimi względami, zanim zostaną wypłacone przez miejscowy urząd skarbowy lub kasowy.

3. Podawanie do wiadomości wszystkim osobom, których to dotyczy, postanowień i rozporządzeń Najwyższej Izby Kontroli.

4. Udzielanie instrukcyj urzędnikom i funkcjonariuszom rządowym, którzy mają w swojej opiece, przechowaniu lub kontroli, fundusze lub inną własność rządową, co do właściwego spełniania swoich obowiązków.

ROZDZIAŁ 4.

Urzednicy dokonujacy wyplat i otrzymujacy wpłaty.

Artykuł 14. Wszyscy urzednicy, funkcjonariusze i agenci rządowi, którzy otrzymują lub wydają, którzy mają w swojej opiece, przechowaniu lub kontroli fundusze rządowe, winni przedstawić Najwyższej Izbie Kontroli lub odnośnemu kontrolerowi okręgowemu w przeciągu pierwszych 5 dni każdego miesiąca, wszystkie rachunki poprzedniego miesiąca, dotyczące się tych funduszy.

Artykuł 15. Wszystkie osoby, które mają w swojej opiece, przechowaniu lub kontroli fundusze rządowe, będą zobowiązane do zdania rachunków za te fundusze, zgodnie z niniejszą ustawą i będą odpowiadać za wszystkie szkody, jakie mogą wyniknąć z zaniedbania opieki lub nieprawego użycia takich funduszy.

Artykuł 16. Wszystkie osoby, które są odpowiedzialne za własność rządową, odpowiadać będą za wartość pieniężną takiej własności na wypadek straty lub poważnej szkody, wynikłej z zaniedbania lub niewłaściwego, względnie nieprawego użycia bez względu na to, czy odnośna własność była pod osobistą opieką osoby odpowiedzialnej w chwili wynikłej straty lub uszkodzenia, czy nie.

Artykuł 17. Żaden urzednik, funkcjonariusz lub agent rządowy nie będzie zwolniony od odpowiedzialności przez udowodnienie zgody z rozkazem władzy wyższej, dotyczącym się wypłaty lub dyspozycji funduszy lub własności, za które jest odpowiedzialny; ale zwierzchnik, który zarządził wypłatę lub dyspozycję z funduszy lub własności, będzie odpowiedzialny w pierwszym rzędzie za straty, jakie Rząd mógł ponieść z powodu jego zarządzenia.

Artykuł 18. Żaden urzednik, funkcjonariusz lub agent rządowy nie będzie zwolniony od odpowiedzialności za fundusze lub własność, w opiece, przechowaniu lub kontroli, jak tylko za pisemnym zaświadczeniem Prezesa Najwyższej Izby Kontroli lub takiej osoby, którą on wyznaczy w tym celu.

Artykuł 19. Każdy urzednik, funkcjonariusz lub agent rządowy, który pobiera lub otrzymuje fundusze lub dochody należące do Rządu, lub za które Rząd jest w jakikolwiek sposób odpowiedzialny wobec osób trzecich, obowiązany jest wystawić

pokwitowanie, zawierające te szczegóły, jakie są wymagane przez urzędowe formularze, zatwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli. Kwity takie nie będą wymagane przy sprzedaży znaczków pocztowych, papierów ostemplowanych i podobnych własności lub dokumentów, których wartością obciążone są urzędy wydające je w księgach Najwyższej Izby Kontroli.

ROZDZIAŁ 5.

Wydatki.

Artykuł 20. Wszystkie wydatki w Warszawie z funduszy Rządu lub z funduszy znajdujących się pod jego zarządem winny być dokonywane na podstawie polecenia lub asygnacji wystawionej na Szefa Skarbu, zależnie od wypadku na zlecenie wierzyciela lub na zlecenie urzędowego płatniczego. Na poleceniu lub asygnacie wystawionej na rzecz urzędowego płatniczego winien być umieszczony na przedniej stronie wydrukowany napis „zaliczka na cele urzędowe“.

Artykuł 21. Polecenie lub asygnata, nie potwierdzona pisemnie przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli lub urzednika Izby, do tego powołanego, po zbadaniu i skontrolowaniu, nie będzie ważna do wypłaty w Warszawie przez Szefa Skarbu.

Artykuł 22. Wszystkie listy płac, dowody zakupów lub innych roszczeń płatne w Warszawie przez Rząd, winny być przesłane Najwyższej Izbie Kontroli przez Ministerstwo lub inny niezależny Departament, w którym powstały. Sposób i formę, w których te dowody należności mają być przesłane do Najwyższej Izby Kontroli, oraz podpisy i zaświadczenia, wymagane na takich dokumentach, ustanowi Prezes Izby.

Artykuł 23. Wszelkie wydatki funduszy publicznych uskuteczniane przez oddziały Skarbu, znajdujące się poza Warszawą, będą dokonywane jedynie po zbadaniu, sprawdzeniu i stwierdzeniu legalności i prawidłowości list płac, rachunków lub innych pretensyj do Rządu przez kontrolera okręgowego lub innego miejscowego przedstawiciela Najwyższej Izby Kontroli, zgodnie z przepisami, wydanymi przez Izbę.

Artykuł 24. Przepisy artykułów 20, 21, 22, 23 niniejszej ustawy nie dotyczą monopolów państwowych, autonomicznych przedsiębiorstw państwowych, oraz instytucyj, zakładów, związków i spółek, wymienionych w § 10 art. 8.

Artykuł 25. Najwyższa Izba Kontroli wyda przepisy regulujące wypłatę zaliczek płatniczym urzędowym i innym osobom, badanie i kontrolę rachunków oraz inne sprawy, dotyczące organizacyj rządowych, uskuteczniających wydatki, względnie pobierających wpływy.

ROZDZIAŁ 6.

Zastrzeżenia dotyczące rozporządzania funduszami.

Artykuł 26. Nie może być zawarta żadna umowa, ani nie może być zaciągnięte żadne zobowiązanie, które wymagają wydatkowania funduszy rządowych jeżeli niema właściwej pozycji w budżecie państwowym, lub jeżeli nie stworzono stosownych dochodów zapomocą oddzielnej ustawy, wydanej po uchwaleniu budżetu, a to na właściwe pokrycie danej umowy lub danego zobowiązania i to tylko o ile pozostałość odnośnej pozycji jest do dyspozycji, wolną od innych zobowiązań, tak aby można zapłacić w całości proponowaną umowę lub zobowiązanie; względnie w razie pokrycia umowy lub zobowiązania ze specjalnego funduszu tylko o ile pozostałe z niego saldo nie obciążone innymi zobowiązaniami będzie dostatecznym dla wywiązania się z proponowanej umowy lub zobowiązania. Jednak zezwala się na zawieranie kontraktów na roboty publiczne lub inne temu podobne, których wykonanie będzie trwało dłużej niż rok budżetowy, o ile budżet bieżącego roku zawiera przydział, którego wolne saldo może być użyte na pokrycie kosztów części kontraktu przypadającej do wykonania w roku bieżącym. Dla kontraktu tego rodzaju winien w każdym budżecie rocznym być przeznaczony przydział na pokrycie kosztu robót, mających być ukończonymi w danym roku budżetowym.

Artykuł 27. Wszelkie umowy i inne zobowiązania, z wyjątkiem umów służbowych urzędników i funkcjonarjuszów Rządu, winny być wciągnięte do właściwego rachunku przydziału lub

osobnego funduszu, z którego będą pokrywane, w chwili zatwierdzenia lub zawarcia umowy przez Szefa Ministerstwa lub samodzielnego Departamentu, w którym umowa powstała. W tym celu każde Ministerstwo lub Departament niezależny będzie prowadził, oprócz innych ksiąg i dowodów przepisanych przez Najwyższą Izbę Kontroli, księgę przydziałów oraz księgę osobnych funduszy, o ile korzysta z osobnych funduszy, tak obmyślaną, aby wykazywała wszelkie zobowiązania. Umowy na dostawy towarów lub usługi, i inne tego rodzaju umowy, które obowiązują Rząd do zapłaty jedynie przy udzieleniu zamówienia lub otrzymania towaru, stanowią wyjątek i nie podlegają obowiązkowi wciągnięcia do właściwego rachunku przydziału lub funduszu w chwili wydania polecenia. W tych wypadkach sumą polecenia wypłaty wydanego na podstawie kontraktu, winna być suma wciągnięta jako zobowiązanie na podstawie rachunku przydziału lub funduszu.

Artykuł 28. Każda umowa lub zobowiązanie Ministerstwa lub niezależnego Urzędu, dla pokrycia których niema przydziału lub osobnego funduszu, lub wysokość których przekracza wolną, nieobciążoną pozostałość przydziału lub osobnego funduszu z którego ma być pokryta, z wyjątkiem wypadków, przewidzianych w art. 26 niniejszej ustawy, będzie nieważna.

Artykuł 29. Każde Ministerstwo lub niezależny Urząd winien wystawić pisemne zamówienie na zakupić się mające materiały, sprzęty lub urządzenia, jak również na reperacje lub usługi wykonane przez przedsiębiorstwa prywatne. Forma i sposób wystawienia tych dowodów powinny odpowiadać przepisom wydanym przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Odpisy tych dowodów i wszelkich umów winny być z chwilą podpisania przesłane Najwyższej Izbie Kontroli lub właściwemu urzędowi okręgowemu.

ROZDZIAŁ 7.

Kaucje.

Artykuł 30. Każdy urzędnik, funkcjonarjusz lub przedstawiciel Rządu i każda osoba, firma lub towarzystwo, którzy na

podstawie istniejących lub przyszłych ustaw są zobowiązani do składania kaucji w jakimkolwiek celu, oraz każdy urzędnik, funkcjonariusz lub przedstawiciel Rządu, którego obowiązkiem jest przyjmowanie, wydawanie lub obracanie funduszami publicznymi, lub któremu powierzono opiekowanie się funduszami publicznymi lub innym majątkiem rządowym, winien złożyć kaucję w wysokości i w formie przewidzianej w następnych artykułach zgodnie z przepisami Najwyższej Izby Kontroli.

Artykuł 31. Forma i wysokość kaucji wymaganej zgodnie z poprzednim artykułem zostaną ustalone przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, o ile niema wyraźnych innych przepisów prawnych. Przed zatwierdzeniem kaucji pod względem formy oraz sumy i przyjęcia jej przez Prezesa Izby, jako zabezpieczającej całkowicie interesy Rządu, osoba od której dana kaucja jest wymagana, nie może — jeżeli jest urzędnikiem, funkcjonariuszem lub przedstawicielem Rządu — otrzymać pozwolenia na objęcie urzędu lub wykonywanie obowiązku, lub — jeżeli kaucję składa osoba, która nie jest urzędnikiem, funkcjonariuszem lub agentem Rządu — takiej osobie, firmie, czy towarzystwu nie można zezwolić na zawarcie umowy lub wykonanie usług, za które składa się kaucję.

Artykuł 32. Po przyjęciu kaucje, o których mowa w poprzednim artykule, winny być zarejestrowane i zdeponowane w Najwyższej Izbie Kontroli.

Artykuł 33. Osoba będąca w chwili podpisania kaucji urzędnikiem lub funkcjonariuszem Rządu, lub posłem do Sejmu lub senatorem, nie może być poręczycielem z tytułu kaucji.

Artykuł 34. W treści kaucji urzędników, funkcjonariuszów i agentów Rządu winna być wymieniona odpowiedzialność poręczyciela za czyny urzędnika, funkcjonariusza lub agenta nie tylko za wywiązanie się z obowiązków właściwych jego urzędowi lub zajęciu, lecz także za wywiązanie się z tych innych obowiązków lub zleceń, które mogą mu być powierzone z tytułu jego urzędu.

ROZDZIAŁ 8.

Kary.

Artykuł 35. Zaniechanie złożenia rachunków w terminie wyznaczonym w art. 14 niniejszej ustawy będzie dostatecznym powodem, aby Prezes Najwyższej Izby Kontroli nakazał natychmiast nałożenie kary pieniężnej w sumie 100 złotych, które winny być potrącone z najbliższej miesięcznej pensji delikwenta. Kara ta może być zawieszona przez Prezesa Izby, jeżeli według jego uznania zbadanie sprawy stwierdzi, że zwłoka w złożeniu rachunków była usprawiedliwiona warunkami danego wypadku. Powtarzająca się zwłoka w składaniu rachunków lub powtarzające się różnice i omyłki będą uważane za dostateczny powód, aby Prezes Izby zażądał usunięcia osoby odpowiedzialnej za zwłokę lub za różnice i omyłki; żądaniu temu winien zadość uczynić Minister lub inny urzędnik, którego funkcją jest mianowanie następcy.

Artykuł 36. Zaniechanie złożenia rachunków w dwa miesiące po zamknięciu okresu, którego dotyczą rachunki, będzie karane nałożeniem kary w sumie 1.000 zł. i natychmiastowego wydalenia ze służby publicznej tej osoby, której obowiązkiem było przedłożenie rachunków. Prezes Izby zażąda usunięcia delikwenta, a Minister lub naczelnik mający prawo mianowania uczyni zadość temu żądaniu. Jeżeli osoba winna w danej chwili nie będzie na służbie rządowej z powodu podania się do dymisji lub z innej przyczyny, kara pieniężna będzie potrącona z pensji lub pieniędzy, które się jej należą od Rządu. Ani nałożenie kary pieniężnej, ani usunięcie z urzędu nie mogą być przyczyną zaniechania postępowania wymaganego kodeksem karnym, jeżeli przy rewizji urzędu i rachunków osoby winnej okazałoby się, że miało miejsce sprzeniewierzenie lub nieprawne użycie fundusów publicznych, lub inny czyn nieprawny.

Artykuł 37. Urzędnik, funkcjonariusz lub agent Rządu, który nie złoży kaucji według art. 30 niniejszej ustawy lub który nieprawnie użył publicznych funduszy, lub majątków będących pod jego opieką, w przechowaniu u niego lub pod jego zarządem, lub który dopuścił, że inni to uczynili, czy to przez swoją niedbałość, czy w inny sposób, podlega natychmiastowej dymisji

ze służby rządowej i w dodatku takim karom, jakie za powyższe przestępstwa przewiduje kodeks karny.

Artykuł 38. Urzędnicy i inni funkcjonariusze Najwyższej Izby Kontroli będą odpowiedzialni narówni z urzędnikami lub funkcjonariuszami Skarbu lub tymi urzędnikami i funkcjonariuszami, którzy przyjmują, wydają lub dysponują publicznymi funduszami, lub majątkiem, za nieściągnięcie przez tych ostatnich wszystkich sum, które powinni byli ściągnąć lub za nielegalne wydatki oraz inen czyny nielegalne, których przy rewizji rachunków i urzędów przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli nie wyjawili, lub o których nie zawiadomili Prezesa Izby.

Artykuł 39. Jeżeli ktokolwiek złoży fałszywe zeznanie wobec Prezesa Izby lub urzędnika Najwyższej Izby Kontroli, upoważnionego do przyjmowania zeznań, fakt ten będzie podany do wiadomości właściwych władz sądowych dla zastosowania odpowiednich przepisów kodeksu karnego; w razie przekupstwa lub podobnego przestępstwa popełnionego przez kogokolwiek przy rewizji prowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, tak samo należy postąpić.

ROZDZIAŁ 9.

Sprawozdania miesięczne składane przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Artykuł 40. Prezes Najwyższej Izby Kontroli przedłoży Prezydentowi Rzeczypospolitej w czasie możliwie najkrótszym po zamknięciu każdego miesiąca raport o operacjach Rządu w poprzednim miesiącu. Odpis tego raportu będzie przesłany Ministrowi Skarbu. Raport winien obejmować następujące wiadomości:

- a) bilans aktywów i pasywów Rządu;
- b) zestawienie dotyczące operacji;
- c) zestawienie dochodów;
- d) zestawienie wydatków;
- e) zestawienie rachunków kasy;
- f) skrócone zestawienie budżetu;
- g) zestawienie dotyczące osobnych funduszy.

Artykuł 41. Bilans winien wykazywać aktywa, pasywa i rezerwy przy zamknięciu miesiąca, na który został zrobiony.

Artykuł 42. Zestawienie operacji winno obejmować następujące szczegóły:

- 1) wysokość dochodów, ułożonych według budżetu;
- 2) wysokość wydatków, ułożonych według głównych funkcji Rządu;
- 3) nadwyżkę dochodów nad wydatkami lub nadwyżkę wydatków nad dochodami;
- 4) sumę zapłaconą tytułem procentów od długu publicznego;
- 5) sumę zapłaconą tytułem amortyzacji długu publicznego według emisji, obligacji lub charakteru zamortyzowanego długu;
- 6) sumę wydaną na nabycie trwałego majątku według głównych działów służby Rządu;
- 7) deficyt lub nadwyżkę, czyli różnicę między ogólną sumą dochodów i ogólną sumą wydatków.

Artykuł 43. Zestawienie dochodów winno obejmować sumę dochodów zgrupowanych według budżetu.

Artykuł 44. Zestawienie wydatków winno zawierać sumy wydatkowane przez każdy dział służby Rządu, zestawione stosownie do budżetu; ogólna suma winna być zgodną z ogólną sumą wydatków, wykazaną w zestawieniu operacji.

Artykuł 45. Zestawienie rachunku kasy winno wykazać pozostałość w kasie i bankach w końcu ostatniego dnia poprzedniego miesiąca, sumy przyjęte w ciągu miesiąca, sumy wydane w ciągu miesiąca i pozostałość w kasie i bankach w końcu ostatniego dnia miesiąca.

Artykuł 46. Skrócone zestawienie budżetu winno zawierać następujące dane:

- 1) sumę preliminowanych dochodów roku skarbowego według budżetu, które nie wpłynęły do końca miesiąca;
- 2) pozostałość gotówki w kasie do dyspozycji;
- 3) pozostałość przydziałów na rok skarbowy niewykorzystanych;
- 4) nadwyżkę lub deficyt przy zamknięciu miesiąca.

Artykuł 47. Zestawienie funduszy osobnych będzie zawierało następujące dane, dotyczące każdego funduszu:

- 1) sumę funduszu przy zakończeniu poprzedniego miesiąca;

- 2) dopłaty do funduszków w ciągu miesiąca;
- 3) wydatki z funduszu w ciągu miesiąca;
- 4) pozostałość funduszu przy zakończeniu miesiąca.

ROZDZIAŁ 10.

Roczny raport Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Artykuł 48. Prezes Najwyższej Izby Kontroli składa Prezydentowi Rzeczypospolitej i Izdom Ustawodawczym na 1 sierpnia każdego roku sprawozdanie roczne z czynności finansowych poprzedniego okresu skarbowego. Raport winien zawierać między innymi następujące dane:

- a) uwagi i wnioski, które Prezes Najwyższej Izby Kontroli uzna za wskazane zrobić w sprawie finansów publicznych i wyników operacji roku, oraz uzupełnienia ustaw, które uważa za potrzebne;
- b) zestawienie aktywów i pasywów w dniu zamknięcia roku skarbowego;
- c) streszczenie operacji finansowych budżetu roku skarbowego, jak następuje:
 - 1) ogólna suma wpływów podczas roku skarbowego,
 - 2) ogólna suma wpływów podczas okresu dopełniającego,
 - 3) ogólna suma, która powinna wpłynąć,
 - 4) ogólna suma połączonych wpływów roku skarbowego i okresu dopełniającego,
 - 5) ogólna suma wydatków roku skarbowego,
 - 6) ogólna suma wydatków okresu dopełniającego,
 - 7) ogólna suma wydatków roku skarbowego i okresu dopełniającego łącznie,
 - 8) nadwyżka lub deficyt roku skarbowego.
- d) szczegółowe zestawienie porównawcze dochodów według obliczenia w budżecie i faktycznych wpływów w ciągu roku skarbowego i okresu dopełniającego z wykazaniem wyników cyfr porównawczych;
- e) streszczenie w głównych pozycjach szczegółów o których mowa w punkcie d) jak wyżej;

- f) zestawienie rzeczywistych wydatków Ministerstw i innych niezależnych instytucji w porównaniu z ogólną sumą wydatków, przewidzianych w budżecie z wykazaniem różnicy między nimi za rok skarbowy i okres dodatkowy łącznie;
 - g) zestawienie rachunków kasy Rządu za rok sprawozdawczy, wykazujący pozostałość gotówki na początku roku skarbowego, wpływy i wydatki podczas roku skarbowego i okresu dopełniającego i pozostałość gotówki w kasie w dniu zakończenia roku skarbowego i okresu dopełniającego;
 - h) wykaz urzędów skarbowych i banków, w których znajdowała się pozostałość gotówki w dniu zamknięcia roku skarbowego i okresu dopełniającego;
 - i) zestawienie wykazujące czynności wykonane przez każdy urząd skarbowy w roku skarbowym i okresie dopełniającym;
 - j) zestawienie wykazujące działalność Administracji Poczt i Telegrafów w roku sprawozdawczym oraz w okresie dopełniającym łącznie;
 - k) zestawienie wykazujące czynności służby celnej wedle poszczególnych komór celnych w roku sprawozdawczym i okresie dopełniającym;
 - l) szczegółowe zestawienie rachunków i należności przypadających Rządowi i niezainkasowanych w dniu zamknięcia okresu dopełniającego;
 - m) szczegółowe zestawienie wykazujące stan długu publicznego i transakcyj dotyczących różnych rodzajów długu, jak wewnętrzny, zewnętrzny i gwarancyj, w dniu zamknięcia roku skarbowego;
 - n) zestawienie w formie porównawczej wykazujące ogólne sumy różnych typów długu publicznego w dniu zamknięcia roku sprawozdawczego w porównaniu z poprzednim rokiem skarbowym;
 - o) szczegółowe zestawienie dotyczące każdej pozycji budżetu wykazujące:
 - 1) sumę wydatków w roku skarbowym,
 - 2) sumę wydatków w okresie dopełniającym,
 - 3) ogólną sumę wydatków w roku skarbowym i okresie dopełniającym łącznie,
 - 4) sumę uchwaloną w budżecie,
- Sprawozdania.

- 5) różnicę między sumą uchwaloną a wydaną. Po ostatniej pozycji każdego Ministerstwa powinien być sporządzony wykaz oddzielny w sposób opisany pod p. 1, 2, 3, 4, 5 niniejszej stawki, zawierający przeniesienia i ewentualnie dodatkowe kredyty dotyczące pozycji budżetu.
- p) zestawienia wykazujące działalność w roku skarbowym przedsiębiorstw publicznych i monopolów, prowadzonych i utrzymywanych przez Rząd;
- r) zestawienie wykazujące stan i czynności dotyczące każdego „funduszu osobnego“ podczas roku skarbowego;
- s) zestawienie wykazujące stan i działalność Kolei Państwowych na rok skarbowy.

ROZDZIAŁ 11.

Miesięczne sprawozdania składane Najwyższej Izbie Kontroli.

Artykuł 49. Biuro Centralnej Księgowości każdego Ministerstwa lub innego niezależnego Urzędu składa Najwyższej Izbie Kontroli w ciągu 5 dni poprzedniego miesiąca sprawozdanie o stanie rachunku kredytów (przydziałów). Szczegóły, jakie sprawozdanie to winno obejmować, ustanowi Prezes Najwyższej Izby Kontroli.

ROZDZIAŁ 12.

Przepisy ogólne.

Artykuł 50. Prezes Najwyższej Izby Kontroli lub inny urzędnik lub funkcjonariusz Izby powołany do tego przez Prezesa ma prawo wzywania świadków, odbierania przysięgi i przyjmowania zeznań w toku dochodzeń należących do funkcji, uprawnień lub obowiązku Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, oraz do których przeprowadzenia zostanie wezwany przez Prezydenta Rzeczypospolitej lub Sejm.

Artykuł 51. Sekcja Księgowości w Departamencie Kasowym Ministerstwa Skarbu niniejszem przestaje istnieć. Urzędnicy, książki, akta i rachunki, archiwum, urządzenie i inne ruchomości należące do Sekcji będą przekazane Najwyższej Izbie Kontroli.

Artykuł 52. Prezes Najwyższej Izby Kontroli oraz jego pomocnicy, pierwszy i drugi Wiceprezes mogą być usunięci z urzędu jedynie na mocy uchwały Sejmu.

Artykuł 53. Wszelkie ustawy, rozporządzenia, przepisy i okólniki w sprawie rachunków i rachunkowości Rządu oraz sprawozdania i kontroli rachunków pozostają w mocy i odnoszą się do Najwyższej Izby Kontroli o tyle, o ile nie sprzeciwiają się niniejszej ustawie.

Artykuł 54. Żaden urzędnik lub funkcjonariusz Najwyższej Izby Kontroli nie może być członkiem Sejmu lub Senatu, oraz nie może zajmować żadnego innego stanowiska w służbie rządowej lub prywatnej nie dającego się pogodzić z jego obowiązkami i odpowiedzialnością jako urzędnika lub funkcjonariusza Najwyższej Izby Kontroli.

Artykuł 55. Przepisy ustawy o służbie cywilnej dotyczą urzędników i funkcjonariuszów Najwyższej Izby Kontroli o tyle, o ile nie sprzeciwiają się niniejszej ustawie.

Artykuł 56. Prezes Najwyższej Izby Kontroli wyda przepisy potrzebne dla zorganizowania Najwyższej Izby Kontroli i dla sprawdzania i zamykania wszystkich rachunków, które mają być przedstawione Najwyższej Izbie Kontroli, lub których sprawdzenie i zamknięcie jest zamierzone w chwili wejścia w życie niniejszej ustawy. Prezes ma również prawo wydawania każdego czasu nowych przepisów w sprawie organizacji i obowiązków Najwyższej Izby Kontroli.

Artykuł 57. Wszelkie ustawy lub części ustaw niezgodne z niniejszą ustawą unieważniają się niniejszem.

Artykuł 58. Ustawa niniejsza wejdzie w życie w chwili jej ogłoszenia.

III.
USTRÓJ DOCHODÓW SKARBOWYCH
PAŃSTWA POLSKIEGO.

ROZDZIAŁ 1.

Przegląd ogólny.

Raport niniejszy, o systemie podatkowym w Polsce, ograniczać się będzie do szkicu o ważniejszych formach podatków obecnie używanych i do uwag, które mogą wyjaśnić i uwydatnić rady podane w tem sprawozdaniu dla przeprowadzenia reformy tego systemu. Ograniczona ilość tłumaczonego materiału uniemożliwiła gruntowne przestudjowanie wszystkich przepisów i rozporządzeń wykonawczych, wydanych w związku z poszczególnymi ustawami. O ile w granicach dostarczonego materiału w języku angielskim możliwym to było, starano się przedstawić dokładny obraz stosunków podatkowych w Polsce. Dyskusja nad poszczególnymi przepisami podatkowymi poprzedzona będzie krótkim przeglądem systemu skarbowego, oraz statystyk rozporządzalnych, odnoszących się do wielkości i rozkładu majątku narodowego i organizacji administracyjnej.

Ogólny ustrój polskiego systemu podatkowego i doniosłość dochodową różnych jego części uwydatnia następująca tablica:

TABLICA I.

Dochody uzyskane w 1924 i 1925 r. oraz w ciągu pierwszych pięciu miesięcy 1926 r. (w tysiącach złotych).

Źródło	1924		1925		1926 (5 mies.)		Stosunek ogólny do sum prelinowanych, w budżecie
	Wpływy faktyczne	Procent całości	Wpływy faktyczne	Procent całości	Wpływy faktyczne	Procent całości	
I. Podatki wewnętrzne z wyjątkiem specjalnego podatku majątkowego							
1. Podatek grunt.	48.229	4.03	49.300	3.71	29.139	5.29	58.27
2. Podatek od nieruchomości . . .	8.114	0.68	24.400	1.67	12.586	2.28	50.34
3. Podatek od rent i kapitałów . . .	2.358	0.20	6.900	0.52	3.851	0.71	70.01
4. Pod. przemysł.	176.667	14.75	196.800	14.81	68.020	12.38	40.01
5. „ dochodowy	40.147	3.35	61.600	4.63	39.200	7.12	56.00
6. „ spadkowy i od darowizn . .	3.977	0.34	3.100	0.23	1.560	0.28	47.27
7. Pod. akcyzowy	232.617	19.43	112.800	8.49	50.388	9.16	47.22
8. Opłaty stempl.	75.783	6.32	111.100	8.36	46.851	8.51	42.01
9. Różne	17.336	1.45	25.700	1.93	12.726	2.30	—
Ogólne podatki wewnętrzne	605.228	50.55	589.700	44.40	264.326	48.00	—
II. Cła	239.140	19.97	284.800	21.44	68.113	12.38	34.05
III. Specjalny podatek majątk.	199.394	16.65	59.500	4.48	16.712	3.03	27.85
IV. Monopole . . .	153.636	12.83	394.900	29.72	201.453	36.63	44.32
Razem II—IV	592.170	49.45	739.200	55.64	286.278	52.00	—
Suma ogólna	1,197.398	100—	1,328.900	100—	550.599	100—	—

Najbardziej uderzającym zjawiskiem w tem zestawieniu dochodów, zebranych przez ubiegłe dwa i pół lat jest względna ważność podatków, zwłaszcza podatków wewnętrznych, to znaczy podatków z wykluczeniem cel i monopoli, jako źródeł dochodu Państwa. Podatek majątkowy, będący tymczasowym, wykazany jest osobno. Budżetowa ważność tego ostatniego podatku stała się tak małą obecnie, że prawdopodobnie nie stoi w żadnym stosunku do rozgoryczenia powodowanego przez zachowanie tego podatku.

Zwiększenie dochodu z monopoli, które się rozpoczęło w r. 1925, pochodzi głównie z wprowadzenia w życie w tym roku monopolu spirytusowego, chociaż w pewnym stopniu można je

przypisać także energii i fachowości, z jakimi te przedsiębiorstwa są prowadzone w przeciwstawieniu do sposobu wykonywania szeregu postanowień podatkowych. Wielkie wpływy osiągnane obecnie z monopolu, wielkie zarówno w cyfrach względnych jak i bezwzględnych, mogą zaciemnić u części opinii znaczenie jakie posiadają zwykłe podatki, tak jak obecnie zaciemniły znaczenie ich wpływów.

Wielkie natychmiastowe zyski z monopolu, specjalnie monopolu spirytusowego, mogą mieć dalej ten skutek, że zmniejszą czujność Rządu i społeczeństwa na utajone niebezpieczeństwa tego systemu finansowania Państwa. Raport ten bynajmniej nie ma być pretekstem dla propagandy antyalkoholycznej, ale fizyczne i społeczne niebezpieczeństwa nadużycia alkoholu są uznane we wszystkich krajach. Jako właściciel monopolu spirytusowego, korzystający z jego dochodów, Rząd Polski jest w przykrem położeniu ciągnięcia zysków z wszelkich nadużyć alkoholików. Co więcej staje się czynnikiem propagującym te nadużycia ze względów dochodowych i dopuszcza, aby potrzeby finansowe zaślepiły mężów stanu i publiczność co do niebezpieczeństw takiej polityki.

System celny, jako źródło dochodu leży poza tym raportem. W innej części zawarte będą zalecenia co do organizacji administracji celnej w celu podniesienia dochodowości tego źródła. Pomimo wysokiego znaczenia, które to źródło dochodów miało w ostatnich latach w Polsce, doświadczenie innych państw wykazuje, że dochody celne nie są wystarczające, jako źródło większych dochodów, ze względu na szybkość, z jaką dochody mogą się zmieniać i również z powodu niemożności kontrolowania przyczyn wywołujących import i eksport przez kraj zależny od takich dochodów. Handel międzynarodowy szczególnie łatwo podlega wpływom wojny, międzynarodowych zaburzeń finansowych, sporów handlowych i taryfowych, strajków i innych wypadków gospodarczych czy to w kraju, czy w odległych częściach ziemi. Zwyczaj polegania w dużej mierze na dochodach z tego źródła sprawia tem większe trudności, iż nierzadko się zdarza, że ta sama przyczyna, która wywołuje odpadnięcie tych wpływów uniemożliwia, albo utrudnia uzyskanie innych dochodów.

Ze względu na małe wpływy z podatków wewnętrznych, a więc z pominięciem ceł i monopolu w cyfrach absolutnych i w stosunku do ogółu dochodów państwowych, problem reformy podatków w Polsce zdaje się polegać głównie na kwestji uzyskania lepszego rozkładu ciężaru podatkowego. Musi to być dokonane po części przez lepszą procedurę administracyjną ściągania podatków, a po części przez poprawę pewnych niewskazanych tendencji dotychczasowego ustawodawstwa podatkowego. Poprawki te są tem potrzebniejsze, ponieważ jest oczywistem, że w przyszłości Rząd będzie musiał uzyskiwać większe dochody aniżeli obecnie. Wydatki państwowe mają całkiem ogólną właściwość wzrastania w miarę powiększania się ludności i zakresu działania Państwa. Równomiernie z tym wzrostem błędy w rozkładzie ciężaru podatkowego stają się bardziej widoczne i istniejące niesprawiedliwości działają we wzmożonym stopniu. Niepewność dochodów celnych i możliwość zmiany poglądów co do racji bytu monopolu wskazują jasno na to, że główna część zwiększonych przyszłych dochodów będzie musiała pochodzić ze zwykłego normalnego systemu podatkowego. Wobec tego niezbędnym jest, aby Rząd poważnie zajął się rozkładem ciężaru podatkowego i skutkami społecznymi i gospodarczymi tego rozkładu.

Niektóre inne cechy charakterystyczne ustawodawstwa podatkowego poruszone będą pokrótce. Po pierwsze, ustawy nie zawsze są dobrze zredagowane. Język jest niejasny, a znaczenie często jeszcze dalej zaciemnione przez powtarzania i sprzeczność postanowień. Wady te bynajmniej nie są właściwością specjalnie polskiego ustawodawstwa. Gdziekolwiek się znajdują, można je przypisać zwykle pośpiechowi i niedbalstwu, z jakimi prawa są zbyt często redagowane, lub nieokreśloności celu, który dana ustawa powinna uwydatniać.

Ustawy podatkowe są z rzeczy samej skomplikowane, nawet przy największej dokładności języka. Z powodu tej właściwości powinno się dokładać wszelkich starań, aby oswobodzić ustawy od niepotrzebnych komplikacji i zbędnej techniczności.

Po drugie rozwój polskiego systemu podatkowego istniejącego od niedawna, wykazuje przesadę w progresji, która doprowadziła do nadużywania tej zasady. Podczas ciężkich czasów kryzysów walutowych potrzeba zwiększenia dochodu spowodowała nieprzestrzeganie zdrowych zasad w ustawodawstwie po-

datkowem, pomimo, iż jest zwodniczem wierzyć, że dochód może być zwiększony na dłuższą metę przez zawrotną progresję wszystkich podatków. Defraudacje podatkowe, zmniejszone nagromadzenie kapitału, zanik przedsiębiorczości, zwiększenie kosztów administracji, wszystko składa się by zmniejszyć zyski, które się chce osiągnąć nadmiarem progresji. Bajka o gęsi, która niosła złote jaja, niema lepszego zastosowania. Nierozważne stosowanie progresji ignoruje podstawową zasadę, na której opiera się ta metoda, mianowicie różnice w zdolności płatniczej podatników, dając powód do poważnych nierówności nawet między jednostkami o równej zdolności płatniczej. Trzecią charakterystyką polskiego systemu podatkowego jest równie nierozważne stosowanie ulg podatkowych. Skombinowany wynik różnych progresji i ulg najwidoczniej dąży do zupełnego wyzwolenia niektórych klas społecznych i ekonomicznych od podatku, nakładając natomiast większą część ciężarów na inne klasy. Pomijając zupełnie sprawę sprawiedliwości ekonomicznej, należy pamiętać, że ustawodawstwo klasowe nie jest dobrym cementem dla zbudowania podwalin nowego demokratycznego państwa.

Wreszcie brak jest jasnego zrozumienia dla ograniczeń, któremi powinno być normowane swobodne uznanie władz administracyjnych w wykonaniu ustaw podatkowych. Wynikiem tej swobody jest fakt, że niema takiego przepisu w ustawach podatkowych, który nie mógłby być zmodyfikowany, rozszerzony, lub zawieszony przez dodatkowe dekry lub rozporządzenia wykonawcze. Wykonywanie tej władzy miało nadzwyczaj nieszczęśliwe rezultaty przy pobieraniu podatków. Odraczenie terminu płatności, moratorium lub pobieranie podatków ratami prowadzi do spóźnionego ściągania danego podatku, lub jego części, przy czem w ostateczności termin płatności przypada równocześnie z drugą ratą lub z innym podatkiem. Podwójny ciężar jest oczywiście ponad siły płatnika, dalsze zwłoki są zatem przyznawane i ostatecznie nagromadza się coraz większy ciężar. Zwyczaj opóźnionego wykonywania zobowiązań jest złem wyszkoleniem dla obywateli Państwa. Żądania podatkowe Rządu powinny być świadczaniem pierwszorzędem, którego płatność winna być załatwiona równie szybko, jak każdego innego zobowiązania. Odraczenie na wielką skalę podatków jest niezdrowem i powinno

być niezwłocznie wstrzymane. W związku z powyższem ciekawą jest statystyka zaległych podatków i przymusowego poboru podatków. Następująca tablica przedstawia sumę zaległości podatków po dzień 1 lipca 1926.

TABLICA II.
Podatki zaległe, lipiec 1, 1926.

Podatek	Wysokość zaległości stosownie do powodów		Razem zaległości wynoszą
	Opóźnienie w zapłacie	Odroczenie zapłaty	
Podatek gruntowy	Zł. 13,103.401	Zł. 18,000.000	Zł. 31,103.401
Podatek budowlany . . .	„ 9,970.070	„ —	„ 9,970.070
Podatek przemysłowy . .	„ 27,759.379	„ 5,000.000	„ 32,759.379
Podatek dochodowy . . .	„ 11,108.216	„ 5,000.000	„ 16,108.216
Opłaty stempłowe	„ 28,700.000 ¹	„ 20,500.000	„ 49,200.000
Danina	„ 16,281.850	„ —	„ 16,281.850
Razem	Zł. 106,922.916	Zł. 48,500.000	Zł. 155,422.916

Zaległości wyłącznie z tych podatków wynoszą przeszło 10% ogólnej sumy dochodu pobranego w 1925 r. ze wszystkich źródeł i prawie 25% wszystkich podatków uiszczonych w tymże roku.

Przedłużaniu terminu płatności zawdzięcza się $\frac{1}{3}$ zaległości podatkowych, należących do 1 lipca 1926. Nikt nie może pozatem określić w jakich rozmiarach ta metoda przyczyniła się pośrednio, a mianowicie przez budzenie wśród opodatkowanych nadziei uzyskania dalszych odroczeń, do zwiększenia zaległości podatkowych.

Niema wątpliwości jednak, że żądanie zapłaty 48,500.000 złotych odroczone podatków jeżeli przypadnie w chwili nowych rat podatkowych, przyczyni się do dalszych wykroczeń i dodatkowego moratorium i uwieczni konieczność egzekucyjnego poboru podatków. Ogółem w roku 1925 ściągnięto w drodze przymusowej 45,799.483 zł., do czego należy dodać 5,506.646 zł. grzywien i 7,914.556 zł. kosztów egzekucyjnych, co doprowadza sumę tą do 59,220.687 złotych. Rok 1926 wykaże podobną cyfrę, ponieważ odpowiednia cyfra za pierwsze trzy miesiące wynosi 14,499.127 złotych.

¹ Zawiera 16,000.000 kar i procentów od łą.

Cyfry te będą przytaczane przez niektórych jako wskaźnik ubóstwa ludności. Pogląd taki ma do pewnego stopnia prawdziwą podstawę, jednakże można powiedzieć, że sytuacja ta wynika na skutek niewłaściwie zrównoważonego systemu podatkowego, którego normalne funkcjonowanie jest przytem utrudnione przez nadmierną ilość odroczeń, zawiesznień i specjalnych względów — stwarzając nieprzychylnie usposobienie dla szybkiego uiszczania podatków. Płatnicy są przedmiotem nadmiernej opieki administracyjnej. Kalendarz podatkowy powinien być tak ułożony, by daty poszczególnych podatków rozrzucone były w ciągu roku przy jaknajdalej idącym uwzględnieniu warunków sezonowych w rolnictwie i przemyśle. Polityka udzielania zwłok na wielką skalę powinna być wyeliminowana, ciężar zaległych podatków odpisany w jakiś sposób, poczem Rząd powinien rozpocząć pobór każdego podatku ściśle w terminie przepisany.

Wielkie wrażenie na zagranicznym badaczu robi nadto brak ujednostajnienia procedury podatkowej w poszczególnych dzielnicach Państwa.

Każdy, ktokolwiek zaznajomiony jest z historją Rzeczypospolitej Polskiej i z poważnemi zadaniami i trudnościami, które kraj ten napotykał niejednokrotnie, zrozumie z łatwością, dlaczego ujednostajnienie przepisów wykonawczych oraz procedury administracyjnej postępuje tak powoli.

Potrzeba tej unifikacji jest tak jasną, że jej podkreślać nie potrzeba. Sprawiedliwe rozłożenie ciężarów podatkowych i zwiększenie sprawności w administrowaniu systemem podatkowym, zależne są w znacznym stopniu od wykluczenia różnic dzielnicowych w procedurze i praktyce podatkowej. Niektóre najnowsze ustawy są wprawdzie ogólnie obowiązujące dla całego kraju, pomimo to jednak metody administracji podatkowej w różnych miejscach podlegają wciąż kodyfikacjom lokalnym. Inne ważne ustawy podatkowe, przedewszystkiem podatek gruntowy, utrwała w pełnej sile znaczne różnice między niemiecką, austriacką i rosyjską procedurą.

Spółeczeństwo obłożone jest pozatem innemi ciężarami, które nie figurują ani w przychodach ani w rozchodach w statystyce budżetowej, które jednakowoż są równo znaczące w swoich skutkach z podatkami. Są to przymusowe opłaty różnego rodzaju asekuracyj społecznych. Niemożliwem było uzyskać wy-

kaz ogólnej sumy tych opłat w całym kraju, ale zakres programu asekuracji wskazuje, że zebrane w ten sposób dochody wynoszą może jedną trzecią podatków państwowych. Niektóre informacje dotyczące względnego ciężaru podatków i asekuracyj przedłożone były Komisji. Dają one pojęcie o kosztach powodowanych przez dostarczanie funduszy asekuracyjnych. Poniżej podana tablica podaje daty z Województwa Poznańskiego za rok 1924.

Podatek od nieruchomości (majątkowy)	Majątki o obszarze około 500 ha łącznie (30 ha lasów)		Majątki obejmujące około 1000 ha (w tem 85 ha lasu)	
	w %	od 1 ha	w %	od 1 ha
Podatki państwowe	21,5	7,80 zł.	21,5	9,52 zł.
Podatki komunalne	25,4	9,20 „	35,3	15,60 „
Różne małe podatki	0,3	0,12 „	0,5	0,24 „
Asekuracja (przymusowa)	13,3	4,84 „	12,5	5,52 „
Emerytury	7,5	2,72 „	4,2	1,84 „
Świadczenia socjalne	32,0	11,51 „	26,0	11,51 „
Podatki dotyczące właściciela				
Jednorazowa danina państwowa		18,— „		16,88 „
Podatek dochodowy		3,12 „		3,64 „
	100,0	57,30 zł.	100,0	64,74 zł.

Na majątek rolny w obszarze około 500 hektarów, ciężary opieki społecznej w roku 1924 wynosiły 20% całego obciążenia z ha, podczas kiedy łączny koszt świadczeń społecznych, jak wykazuje tablica, emerytury i inne przymusowe koszty asekuracyjne wynosiły 24,8% tego obciążenia. W późniejszych latach, w miarę umniejszania się rat podatku majątkowego raty świadczeń społecznych miałyby się odpowiednio zwiększać.

Ogólna suma funduszy asekuracyj społecznych składa się z opłat uiszczonych przez robotników zarówno jak i przez pracodawców.

W powyższym wypadku robotnicy płać 8.57 zł. z ha, co doprowadza ciężar ubezpieczeń społecznych płaconych przez rolnictwo do 20.7 zł. z ha.

W wypadkach, dotyczących przedsiębiorstw handlowych, cyfry zostały przedstawione, które wykazują, że koszty świadczeń społecznych wynosiły od 6% do 14% obrotu, stosownie do charakteru przedsiębiorstwa i miejscowości, w której interes był prowadzony.

Wprowadzenie w życie daleko sięgającego skomplikowanego programu w ustawodawstwie społecznym, motywowane było niewątpliwie przez najwznioślejsze względy dobra ogólnego. Ze względu na depresję i ogólną dezorganizację stosunków gospodarczych, dającą się we znaki Polsce w pierwszych latach jej państwowości, niektóre takie zarządzenia były poniekąd usprawiedliwione. Jednakowoż, wszelki program tego rodzaju musi być ujęty w ramy, odpowiadające wytrzymałości kraju na dłuższą metę, uwzględniając jednocześnie skutki takiego programu na odbudowę gospodarczą kraju. Sądząc z tego punktu widzenia, program ustawodawstwa społecznego w Polsce wydaje się być nadto ambitnym. Grozi on zagładą swego ostatecznego celu, ograniczając rozwój i ruchliwość gospodarczą, tworząc jednocześnie błędne koło, powodując w przyszłości potrzebę wzmocnionych świadczeń społecznych, podczas kiedy źródła, z których te świadczenia winny być opłacane nie mogą się rozwijać na skutek ciężaru tychże świadczeń, nawet, gdyby nagromadzone pieniądze znalazły lokatę w innych przedsięwzięciach za pośrednictwem komisji, zarządzających tymi funduszami. Niepożądanym jest zmuszanie pracodawców do przyczyniania się do funduszu ubezpieczeń społecznych w stopniu wyższym niż to jest konieczne do pokrycia wydatków bieżących spowodowanych przez wypadki lub choroby, zwłaszcza gdy niedostępna stopa procentowa jest wymownym odbiciem braku kapitałów.

Szybka odbudowa rolnictwa i przemysłu byłaby sama przez się najlepszą asekuracją dla wyższego poziomu dobrobytu społecznego, dając stałe i wzrastające zatrudnienie pracy oraz dając lepsze wynagrodzenia robotnikom. W miarę takiego rozkwitu opieka społeczna staje się mniej potrzebną, koszty zaś jej mogą być łatwiej poniesione. Wyrażając myśl tę obrazowo. Przeładowanie wozu doprowadzić może łatwo do utknięcia obu zagłodzonych koni — rolnictwa i przemysłu na drodze tak głęboko przesiąkniętej zdeprecjonowaną walutą. Poprawcie najprzód drogę, odkarmcie konie, a w rezultacie dużo większy ciężar świadczeń społecznych będzie mógł być poniesiony.

Kończymy ten rozdział ogólną uwagą na temat potrzeby kodyfikacji praw. System codziennego ogłaszania ustaw, przepisów i dekrétów ma liczne precedensa, jednakowoż powoduje

w krótkim czasie nagromadzenie materiałów i tak wielki nieporządek, iż jest bardzo uciążliwym dla prawnika, a cóż dopiero dla laika rozpoznać, które przepisy obowiązują. Odnosi się to przede wszystkim do ustaw podatkowych. Brak uzgodnienia uwydatnia się często między zarządzeniami ustaw podatkowych a przepisami kodeksów cywilnego i handlowego. Te ostatnie również są często w sprzeczności, ponieważ odnoszą się do rozmaitych zwyczajów handlowych Niemiec, Austrii i Rosji. Na skutek wyżej wymienionych sprzeczności łatwym jest zrozumieć częste narzekania ze strony płatników podatkowych, że nie rozumieją ustaw i nie mają możliwości sprawdzić wymagań tych ustaw.

Niektóre podręczniki ustaw podatkowych wydane zostały staraniem prywatnym, ale fakt, że należy je nabywać za gotówkę staje się przeszkodą w ich rozpowszechnieniu. Rząd nie może wymagać ścisłego stosowania się do przepisów podatkowych nie dając wszelkich ułatwień płatnikom, nie starając się o to, by się mogli poinformować o charakterze i rozmiarze ciążących na nich zobowiązań podatkowych. Kodyfikacja praw, bezpłatne rozdawnictwo na wielką skalę treści ustaw podatkowych, oraz odnośnych przepisów, wyjaśniłoby wiele nieporozumień i pretensyj, które obecnie powstały z niedostępności ustaw. Jednocześnie wzmocniłoby to bardzo stanowisko Rządu, dając mu podstawę dla kategorycznego żądania regularnych wpływów dochodów podatkowych.

Postępy reformy podatkowej i kierunek jaki powinien jej być nadany, zależy od wielkości i charakteru bogactwa narodowego. Statystyki w tej dziedzinie są nieliczne i niedość dokładne, aby mogły być użyte inaczej jak tylko dla bardzo sumarycznego badania i jako podstawa dla ogólnikowych spostrzeżeń. Następujące cyfry przedstawiają w przybliżeniu jedyne obecnie istniejące oszacowanie narodowego majątku Polski, tudzież charakterystykę głównych gałęzi przemysłu.

TABLICA III.
w miliardach złotych.

Rodzaj własności	b. zabór austrjacki	b. Kongre- sówka	b. Guber- nie Kresów Wschod- nich	b. Zabór Pruski	Razem
Grunty	3,99	12,97			
Lasy	1,05	1,48			
Budynki, Urządzenie domowe, Zakłady Przemysłowe	5,07	20,46			
Koleje	1,16	1,81			
Drogi	0,32	0,18			
Ruchomości i inne	4,47	4,75			
Razem	18,09	42,64	5,27	22,50	88,41

Liczby te wskazują na to, że przeważna część majątku narodowego składa się z ziemi, budynków, lasów i kopalń. Przedsiębiorstwa handlowe i przemysłowe dotychczas stanowią tylko małą część. Pod względem obszaru i wydajności ziemi i lasów Polska zajmuje poczesne miejsce w Europie. I tak zajmuje piąte miejsce co do ogólnej powierzchni z 588.000 klm.² Stoi na siódmym miejscu o ile chodzi o oszacowanie majątku narodowego (88.— miliardów złotych). Na szóstym miejscu co do ludności (27,177.000 w r. 1921). Pod względem wydajności ziemi Polska ma wyższy procent gruntów ornych (48.6%) aniżeli jakkolwiek kraj europejski poza Danją (65.3%).¹ Wydajność gruntów na skutek wysiłków rolniczych ludności jest wykazana w sumie produkcji roślinnej i zwierzęcej. Te korzystne ogólne wyniki pochodzą raczej z wielkiej powierzchni uprawianej, aniżeli wyjątkowej wydajności na hektar. Można się spodziewać, że z wprowadzeniem lepszych metod rolniczych i przy zbliżeniu się przeciętnej wielkości gospodarstw do maximum wydajności, uzyskane zostaną znacznie lepsze wyniki. Udział Polski w produkcji krajów europejskich w roku 1922/23 podany jest poniżej.

¹ Zgodnie z danymi statystycznymi ogłoszonymi przez Ligę Narodów i przez Departament handlowy St. Zjednoczonych, Polska zajmowała 1-sze miejsce pod względem obszaru ziemi uprawnej, posiadała bowiem 49%, podczas gdy Belgja miała jej 45%, Danja zaś 35%.

TABLICA IV.

Produkt	Ilość wyprodukowana w 1000 Q	Miejsce Polski pod względem produkcji	Kraje o najwyższej produkcji poszczegól- nych artykułów	
			Kraje	Produkcja w 1000 Q
Zyto	59,624	Miejsce 2	Niemcy	66,815
Ziemniaki	264,942	" 2	Niemcy	325,789
Jęczmień	16,555	" 3	Hiszpanja	24,355
Owies	35,224	" 3	Niemcy	61,70
Buraki cukrowe	25,746	" 4	Niemcy	86,961
Pszenvica	13,536	" 6	Francja	74,998

Podobne porównanie dla produkcji bydła w roku 1922/23 daje tablica V.

TABLICA V.

Rodzaj	Ilość	Miejsce Polski	Kraje o najwyższej produkcji poszcze- gólnych gatunków	
			Kraje	Ilość
Konie	3,290	Miejsce 2	Niemcy	3,651
Bydło rogate	8,063	" 3	Niemcy	16,653
Nierogacizna	5,287	" "	Niemcy	17,226
Owce	2,193	" 6	Anglja	20,681

Chociaż udział Polski w produkcji węgla, nafty, cynku, soli, surowki żelaznej i stali nie jest bynajmniej niekorzystnym, to jednak z wyjątkiem cynku, udział Polski w produkcji Europy jest dotychczas mały.

Podobnie wykaz wrzecion czynnych w przędzalniach bawełny wskazuje, że Polska zajmuje 10 miejsce z 1,247.000 wrzecion, co stanowi tylko drobny procent ogółu wrzecion w Europie.

ROZDZIAŁ 2.

Organizacja administracji podatkowej.

Ukształtowanie się aparatu podatkowego w Polsce jest w znacznej mierze wynikiem zdarzeń historycznych, w których naród polski bądź nie brał udziału, bądź też na które nie wywierał wpływu. Nowo powstająca Republika musiała wznieść gmach

swej administracji na gruzach zwałonych państw, zatrzymując to prawodawstwo i ten aparat administracyjny, jakie zastała i do jakich ludność poszczególnych zaborów była przyzwyczajoną. Pomimo postępu, jaki od chwili powstania Państwa robiono w kierunku jego unifikacji administracyjnej, w wielu jednak wypadkach kroczoło drogą wytkniętą przez uprzednie rządy.

Wykresy załączone do jednego z raportów Misji, wykazują systemem graficznym ogólny szemat administracji podatkowej oraz określają jej stosunek do całokształtu działalności Ministerstwa Finansów. Wzajemny stosunek najważniejszych poszczególnych części wyżej wspomnianego resortu podajemy w poniższym streszczeniu:

1. Na czele akcji podatkowej stoją Minister i Wiceminister Finansów. Minister Finansów kieruje całym systemem finansowym kraju, ale ze względu na to, iż zakres jego działalności jest tak obszerny, nadzór jego nad poszczególnymi jej działami musi być siłą faktu nieco powierzchowny. Wskutek tego znaczna część pracy i odpowiedzialności spada na Wiceministra i na wyższych urzędników skarbowych.

Na Ministra Finansów spada jednakże odpowiedzialność prawna za

- a) interpretację lub nawet prostowanie ustaw podatkowych zapomocą zarządzeń, rozkazów, dekretów, orzekanie w granicach zastrzeżonych swobodnemu uznaniu władzy administracyjnej o stopie podatkowej, o ulgach, o terminach uiszczenia podatków etc. Wiele ustaw podatkowych wyraźnie przyznaje Ministrowi te oraz wiele innych pełnomocnictw, które ma wykonywać osobiście lub też przez swych podwładnych;
- b) mianowanie wyższych urzędników administracyjnych z własnej inicjatywy lub za poradą naczelników Wojewódzkich Izb Skarbowych;
- c) występowanie jako władza apelacyjna w niektórych wypadkach odwoływania się od wymiarów lub innych decyzji niższych Izb Skarbowych oraz Komisji Podatkowych;
- d) rozstrzyganie skarg o odszkodowanie z powodu nadmiernego opodatkowania, oraz próśb o obniżenie podatków nałożonych przez Wojewódzkie Izby Skarbowe.

2. Wojewódzkie Izby Skarbowe.

Wojewódzkich Izb Skarbowych jest ogółem dwanaście; każda z nich mieści się w odnośnym mieście wojewódzkim. Wyjątek stanowią dwa wschodnie Województwa dawniejszej Austrii, posiadające jedną wspólną Izbę Skarbową we Lwowie, oraz dwa wschodnie Województwa dawniejszej Rosji, posiadające również tylko jedną Izbę Skarbową w Wilnie.

Każda z tych Izb jest w odnośnym Województwie przedstawicielką Głównej Izby Skarbowej, a zakres jej działalności jest rozleglejszy od zakresu działalności administracji podatkowej. W stosunku do tej ostatniej Izby Skarbowe pełnią funkcje następujące:

- a) Naczelnik Izby Skarbowej wyznacza niektórych niższych powiatowych urzędników podatkowych;
- b) Izba Skarbową nakłada bezpośrednio niektóre podatki na towarzystwa akcyjne i większe spółki z ograniczoną odpowiedzialnością;
- c) Izba Skarbową zbiera wszelkie informacje co do stanu interesów danego przedsiębiorstwa, jakie mogą być potrzebne urzędowi powiatowemu, a także samej Izbie;
- d) Izba Skarbową jest ostatnią instancją dla apelacji, od postanowień i zarządzeń powiatowych Izb Skarbowych oraz Komisji wymiarów podatków związanych z nimi;
- e) Izba Skarbową pełni pewien nieokreślony i mglisty nadzór nad działalnością Izb Powiatowych.

Powiatowe Izby Skarbowe.

Powiatowe Izby Skarbowe obejmują przeważnie obszar starostw czyli powiatów, wobec czego urząd podatkowy nazywa się Urzędem Powiatowym lub poprostu Miejscowym Urzędem Podatkowym. Jurysdykcja terytorjalna tych Izb Powiatowych może być w miarę potrzeby rozciągniętą lub skurczoną. Ilość tych Izb została w większych miastach określona według potrzeby. Najważniejszą funkcją Powiatowych Izb Skarbowych na całym terytorjum Rzeczypospolitej jest wymiar podatków od tych osób lub instytucyj, które nie podlegają władzy podatkowej Wojewódzkich Izb Skarbowych, tj. od wszystkich za wyjątkiem Tow. Akc. i Spółek z ogr. odpow.

W zakres podatków wymierzanych przez Powiatową Izbę Skarbową wchodzi wszystkie tak zwane podatki bezpośrednie,

a w mniejszych powiatach również i opłaty stemplowe, jedynie w niewielu większych powiatach istnieją specjalne oddziały Wojewódzkich Izb Skarbowych dla opłat stemplowych. Do najważniejszych podatków, jak np. przemysłowego, majątkowego, dochodowego stosowana jest podobna organizacja i procedura, tem niemniej każdy z tych podatków posiada swój specjalny aparat wymiaru, a ogniwiem łączącym te poszczególne aparaty jest Szef Izby Powiatowej, który jest przewodniczącym wszystkich Komisji Wymiarowych danego powiatu. Zarządzanie akcyzami należy w każdym Województwie do Oddziału Wojewódzkich Izb Skarbowych.

Tak, jak i w Stanach Zjednoczonych miejscowe Urzędy Podatkowe określając wymiar podatków, obliczając ich sumę, ściągając je, a w razie potrzeby ustanawiając procedurę dla ściągnięcia zaległości i kar, znajdują się w bezpośrednim kontakcie z główną rzeszą płatników. Dla wielu z nich miejscowy Urząd Podatkowy jest jedynym uosobieniem Rządu, jedynym jego przedstawicielem, z którym się stykają i po którym przezwannie sądzą o uczciwości, sprawności, lub też chciwości swego Rządu. Dlatego też miejscowe Urzędy Podatkowe mają tak wielkie znaczenie, będąc niejako podstawą całego administracyjnego aparatu. Zadanie ich jest o wiele trudniejszym, niż zadanie Wojewódzkich Izb Skarbowych, gdyż mają do czynienia z szerszymi masami płatników, którzy płacą znacznie mniejsze podatki, a zarazem łatwiej mogą ukryć swą zdolność płatniczą. Wynika z tego, że Rząd powinien postarać się o to, aby miejscowe Urzędy Podatkowe odznaczały się uczciwością, sprawnością i dokładnością. Tymczasem w Polsce, tak jak i w niektórych innych państwach właśnie te miejscowe Urzędy Podatkowe funkcjonują najgorzej z pośród całego podatkowego aparatu.

Stosunek miejscowych i centralnych Urzędów Podatkowych będzie szczegółowo omówionym w referacie o ważniejszych źródłach dochodów podatkowych. Narazie ograniczamy się do kilku uwag, dotyczących zasadniczych podstaw sprawnego funkcjonowania administracji podatkowej.

Zalecenia.

1. Urzędnicy, do których należy wymiar podatków tak, jak i wszyscy wyżsi urzędnicy podatkowi winni być ludźmi o wysokich kwalifikacjach osobistych.

Aby określić wartość majątku i dochodu podlegającego opodatkowaniu, należy nie tylko posiadać wiadomości techniczne i wyrobienie fachowe, ale być zarazem dobrym psychologiem, umieć wynaleźć ukryte przyczyny wypadków, wreszcie zebrać i przedstawić całą masę najrozmaitszych informacji, aby wreszcie powziąć słuszną decyzję na podstawie całego szeregu sprzecznych twierdzeń. O takich ludzi bywa nieraz trudno, a szczególnie trudno o nich za te wynagrodzenia, jakie pobierają obecnie urzędnicy państwowi. A jednak taki urzędnik jest tym ideałem, który Rząd winien mieć na oku przy wyborze pracowników na odpowiedzialne stanowisko. Wszelkie polityczne względy winny ustąpić w tym wypadku miejsca osobistym kwalifikacjom danego kandydata.

2. Uposażenia winny być na tyle wysokie, aby zachęcić do służby państwowej i zatrzymać w niej ludzi rzeczywiście uzdolnionych.

Niedostateczność uposażenia urzędników państwowych i potrzeba podniesienia tego uposażenia jest faktem ogólnie uznanym w Polsce. Kiedy i o ile uposażenie owo zostanie podniesionem, zależy od okoliczności, trzeba jednak, aby stopa tego uposażenia była zdolną przyciągnąć ludzi takich, którzy mają lub mogą w sobie wyrobić potrzebne kwalifikacje dla postawienia służby publicznej na wysokim poziomie. Należy więc starannie przebierać między kandydatami, aby dla każdego działu znaleźć odpowiednich pracowników.

3. Należy zaopatrzyć biura w odpowiednie współczesne urządzenia, zwiększające szybkość i dokładność pracy.

Jest rzeczą samo przez się zrozumiałą, iż wszystkie Urzędy Podatkowe winny posiadać mapy pomiarowe, maszyny do pisanja i do rachowania, odpowiednie druki, jednym słowem to wszystko, czego wymaga specjalny zakres ich pracy. Przyrzędy te są dla nich tem, czem narzędzia dla rzemieślnika i spodziewać się, iż urzędnik podatkowy da sobie radę bez niezbędnych mu przyrzędów, byłoby również nierozsądnem, jak sądzić, iż prze-

mysł lub handel mogą istnieć bez odpowiednich maszyn i urządzeń technicznych. Koleje i przemysł stosują najnowsze ulepszenia, armja posiłkuje się ostatnimi wynalazkami, ale urzędnik musi się obchodzić bez przyrządów najpierwszej potrzeby i co jeszcze gorsze, wymagają odeń, aby się bez nich obchodził i składają nań często winę za niedostateczne rezultaty jego pracy.

4. Minister Finansów winien mieć większy i ściślejszy nadzór nad czynnościami miejscowych Urzędów wymiaru podatkowego, a odpowiedzialność za te czynności winna spadać bezpośrednio na Wojewódzkie Izby Skarbowe.

Centralne władze podatkowe winny rozciągnąć nad urzędnikami stojącymi na czele miejscowych Urzędów Wymiarowych taki nadzór i tak kierować nimi, aby

- a) osiągnąć wszędzie jednaki stopień intensywności pracy;
- b) stworzyć i utrzymać odpowiednie pojęcie o wymiarze i ściąganiu podatków. Niechęć, podejrzliwość, nieufność ze strony ogółu nie tylko utrudnia urzędnikom podatkowym ich pracę, ale także osiągnięcie jej celu, tj. zapewnienie Państwu dochodów i sprawiedliwy rozdział ciężarów podatkowych. Ale przeszkody te przełamie z czasem stanowczy i rozsądny pobór podatków, a przede wszystkim znajomość rzeczy i dobra wola urzędników rozważenia wszystkiego, co przemawia za i przeciw płatnikom. Stworzenie i utrzymanie takiego stosunku urzędów podatków od płatników jest przede wszystkim zadaniem centralnych władz podatkowych. Ich to stosunek do miejscowych urzędników podatkowych nada pożądany kierunek całemu systemowi rządowemu.

Dążenia te nie leżą bynajmniej w sferze niedoścignionych marzeń, ale dadzą się w zupełności zrealizować. Wymagają one jednak od władz centralnych pewnego specjalnego nadzoru wymiaru podatkowego i jego równomierności.

Jak widać ze wspomnianego wyżej wykresu, a także z badań nad obecną procedurą administracyjną wykonywania rozmaitych ustaw podatkowych — panuje obecnie w Polsce pewna decentralizacja, choć personel Urzędów powiatowych bywa naznaczany przez Centralne lub Wojewódzkie Władze Skarbowe.

Wyższe Urzędy Ministerstwa Finansów wydają cprawda wiele zarządzeń, wskazówek i instrukcyj, przez co wytwarza się pewien system formalnej centralizacji, ale brak odpowie-

dniego nadzoru nad miejscowymi Urzędami wymiaru podatkowego, a niema żadnej lub też jest minimalna kontrola nad wprowadzeniem w życie wyżej rzeczonych instrukcyj. Zupełny nadzór byłby na razie trudnym do urzeczywistnienia, ze względu na pozostałości poprzednich zaborczych systemów podatkowych; ale patrząc w przyszłość, gdy wszystkie te dziedzictwa zostaną wreszcie usunięte, Rząd powinien dążyć do ściślejszego kontaktu z miejscowymi urzędnikami podatkowymi i ściślejszego nad nimi nadzoru.

Najważniejszym czynnikiem tego zespolenia urzędów centralnych i miejscowych mogą być Wojewódzkie Urzędy Skarbowe, stoją one bowiem między Ministerstwem Finansów w Warszawie, a setkami poborców i innych urzędników podatkowych na prowincji.

Ich administracyjne funkcje wymiaru podatkowego zbliżone są do funkcji państwowych Komisji Podatkowych w Ameryce. Ciężary podatkowe mogłyby być nieporównanie słuszniej rozłożone w każdym Województwie, gdyby Wojewódzkie Izby Skarbowe miały większy nadzór nad działalnością Urzędów Powiatowych i gdyby ściślej wglądały w rezultaty tej działalności.

Dlatego też jednym z najważniejszych zadań Ministerstwa Finansów, lub też Wiceministra stojącego na czele aparatu podatkowego byłoby wprowadzenie jednolitej procedury podatkowej we wszystkich urzędach podatkowych, a przez to osiągnięcie jednakiego rezultatu. Wezwanie do uczciwej i bezstronnej pracy winno rozleć się tak głośno, aby je usłyszano w najdalszych zakątkach Rzeczypospolitej.

5. Wymiar podatków winien być częściej przeglądany przez władze wojewódzkie, które winny mieć prawo nakazania ponownego wymiaru, o ile zachodzi potrzeba.

Równomierność systemu podatkowego, będąca celem każdego Rządu, wymaga prócz kontroli wyżej wspomnianej, jeszcze nadzoru nad wynikami systemu. Nie wystarcza wyszkolić odpowiednio fachowców podatkowych i zaopatrzyć ich we wszystko, co jest niezbędne dla ich pracy, ale należy jeszcze przeglądać wyniki tej pracy i w razie wykrycia poważniejszych braków, sprzeczności, błędów itd., nakazać urzędnikom przeprowadzenie czynności, niezbędnych celem osiągnięcia pożądanej równomierności.

Ponieważ kierownictwo wymiaru podatkowego i nadzór nad nim należy do Wojewódzkich Izb Skarbowych, to też siłą faktu i rewizja jego wyników powinna do nich należeć. Podobna rewizja ma poniekąd miejsce i obecnie, ale zakres jej działalności zależy od tego, wielu inspektorów nadających się do tej czynności można znaleźć. Ze strony Wojewódzkich Izb Skarbowych wielką przeszkodą dla skutecznej rewizji jest brak jakiegoś ustalonego miernika, który możnaby było stosować przy ocenie wyników pracy Urzędów Powiatowych. Kładziemy wielki nacisk na to, ażeby Wojewódzkie Izby Skarbowe pilniej wglądały w wyniki wymiaru podatkowego. Należałoby również udzielić im szerszej władzy, clem rewizji podatków nałożonych bądź na jednostki, bądź na cały powiat, bez czekania na apelację opodatkowanych, która ewentualnie podaje do ich wiadomości pewne braki miejscowego aparatu podatkowego.

6. Szefowie miejscowych Urzędów Podatkowych powinni mieć znaczniejszy wpływ na wymiar podatków, podczas gdy Komisje wymiaru podatkowego powinny być zniesione lub uposażone jedynie w prawo wydawania opinii.

Największą przeszkodą dla sprawnego funkcjonowania systemu podatkowego w Polsce jest cały szereg ociężałych, przeważnie niekompetentnych Komisji wymiaru podatkowego, składających się z płatników, którzy podlegają danemu podatkowi. System ten bywa stosowany obecnie przy podatkach obrotowych, majątkowych i dochodowych. Wyżej wspomniane Komisje są organem wymiaru podatkowego i wszelkie dane zebrane przez szefa odnośnego Urzędu Powiatowego co do podstaw wymiarów podatkowych są właściwie tylko materiałem, którego dostarcza Komisjom. Szef Urzędu Powiatowego jest siłą swego stanowiska przewodniczącym powyższych Komisji, ale mają one zupełne prawo odrzucić jego wnioski. Coprawda w tym wypadku może założyć veto przeciw wymiarom podatkowym przyjętym przez Komisję, a wówczas sprawa ta winna być przejrzana przez specjalną Komisję, znajdującą się przy Urzędzie Wojewódzkim.

Komisje te są pozostałością dawniejszych rządów. Założeniem ich ustanowienia jest przekonanie, że ani Rząd, ani żaden z jego urzędników nie są zdolni zdobyć się na uczciwe, przychylne i rozsądne traktowanie płatnika. Zamiast być naradą

fachowców, Komisje te są zebraniem dyskusyjnym, nie mającymi ani czasu, ani danych na zbadanie stanu majątkowego płatnika; wpływa to oczywiście na ich pracę, która jest zlepkiem nieznamomości rzeczy, osobistych wrażeń, jednostronnych zarządzeń oraz osobistego wpływu szefa powiatu. Ich praca jest faktycznie przeciwieństwem pilnego rzeczowego badania sytuacji i rozsądnego rozpatrzenia zebranych danych. Ponieważ jednak myślą przewodnią w powołaniu do życia tych Komisji było zabezpieczenie interesów płatnika wobec chciwości Rządu, można je będzie rozwiązać z chwilą, gdy zreformowany system administracji państwowej wyrobi sobie inną opinię wśród obywateli. Jest rzeczą zupełnie zrozumiałą, że stuletnie rządy zaborców mogły wzbudzić wśród ludności podobną nieufność i żądanie podobnej ochrony własnych praw, ale Rzeczpospolita Polska jest Rządem stworzonym przez naród z narodu i dla narodu i należy wszczepiać w obywateli przekonanie, iż Rząd ten najlepiej broni ich interesów. W ten sposób łatwiejszem się stanie stosowanie odpowiedniej procedury administracyjnej, ziszczającej bardziej równomierny rozkład ciężarów podatkowych.

Powołanie do życia Komisji wymiarowych, złożonych z honorowych członków, było bardzo względną oszczędnością. Członkowie tych Komisji uważają się raczej za przedstawicieli płatników, niżli za bezstronnych urzędników społecznych; ich tendencja faworyzowania płatnika swego okręgu bez dostatecznego wniknięcia w fakty przyniosła bezwątpienia więcej strat Państwu, niżby mu przyczyniło kosztów utrzymanie nieco większego personelu dla wymiaru podatku, nawet gdyby ten personel zaopatrzony był w lepsze przyrządy do pracy, niżli je posiadają przeciętnie obecne powiatowe Izby Skarbowe.

7. Należy jak najszerzej i stale uświadamiać urzędników i obywateli co do znaczenia i działalności praw podatkowych.

Wyżej wspomniane wyniki nie dadzą się osiągnąć bez uświadamienia tak urzędników, jak i obywateli. W tym celu możnaby zastosować metody, jakich się używa w Stanach Zjednoczonych. Urzędnicy podatkowi kilku bardziej postępowych Stanów, a między niemi Wisconsin, Minnesota, New-York i Massachusetts zbiegają się przynajmniej raz do roku w stolicy danego Stanu, celem otrzymania instrukcji co do znaczenia i co do stosowania

praw podatkowych. Uczestnicy tych zebrań zadają pytania, przedstawiają swoje wnioski i poglądy, wymieniają zdania na temat, jak rozstrzygnąć nastrożające się nieraz trudności. Przedstawiciele centralnego Urzędu Podatkowego (którym jest w Ameryce Komisja Podatkowa Stanów) udzielają zebranych instrukcji co do ich obowiązków, a gdy uczestnicy zebrania rozjeżdżają się na swe stanowiska, wyżsi urzędnicy wizytują poszczególne oddziały, nawiązują bezpośredni kontakt z płatnikami, udzielają wywiadów tym, którzy tego pragną i zapoznają się z działalnością miejscowych urzędników. Ustawy, zarządzenia i instrukcje podatkowe, są bezpłatnie drukowane i rozdawane. System stosowany stale z roku na rok, przyczynia się niezmiernie do ogólnej znajomości praw podatkowych i do wzajemnej ufności między urzędnikami podatkowymi, a płatnikami. Wojewódzkie Izby Skarbowe winny być ośrodkami dla stowarczenia i prowadzenia podobnej pracy edukacyjnej i nadzorczej w Polsce.

ROZDZIAŁ 3.

Podatek gruntowy.

Opodatkowanie ziemi stanowi jeden z najstarszych i niemal że ogólnie praktykowanych sposobów uzyskania państwowych dochodów. Wielka korzyść tego podatku polega na tem, że posiadłość ziemską nie może być utajona, a wartość jej nie podlega zazwyczaj zbyt dużym fluktuacjom. W miarę wzrostu ludności i produkcji możność jej opodatkowania również wzrośnie. We wszystkich krajach postępowych podatek od ziemi i budynków stanowi znaczne źródło dochodów państwowych, a w niektórych, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych, problemat właściwego ich oszacowania jest jednym z najważniejszych z pośród tych, nad którymi pracują administratorzy podatkowi.

Według danych statystycznych posiadłości ziemskie i nieruchomości stanowią bardzo okazałą część ogólnych bogactw Polski. Wobec przewagi rolnictwa i rozmaitych jego gałęzi w życiu gospodarczym Polski, bogactwa te zajmą na długo jeszcze wybitne miejsce w jej aktywach narodowych. Należy więc uważać

posiadłości ziemskie i nieruchomości jako źródło możliwości bardzo okazałych dochodów państwowych, w samym zaś sposobie właściwie skonstruowanego i zarządzanego podatku przysze źródło dochodu o wielkiem znaczeniu. W obecnym czasie jednakże wszystkie te możliwości nie są wyzyskane. Podatki od posiadłości ziemskich i nieruchomości wyniosły za rok 1924 56,343.000 zł. — czyli 4.71% ogólnych dochodów, a za 1925 r. 71,700.000 zł. — czyli 5.37%.

Mało jest prawdopodobnem, że można oczekiwać wielkiej poprawy w tym względzie, póki istniejący dotąd sposób opodatkowania posiadłości ziemskich i nieruchomości nie zostanie gruntownie zrekonstruowany. Zadanie to bardzo wielkie i wymagać będzie nietylko czasu, lecz doświadczonego kierownictwa. Trudności są poczęści natury legalnej, w większej mierze społecznej. Trudności legalne wynikają z odmiennej procedury administracyjnej przy poborach podatku gruntowego w rozmaitych częściach Rzeczypospolitej, które były, każda z nich, pod oddzielnem obcym panowaniem. Z drugiej strony nie było jednolitości w systemie posiadania, który odmiennie się rozwinął w ciągu 19-go stulecia w każdej z dzielnic.

Trudności społeczne sięgają jeszcze głębiej, a zaznaczyły się one specjalnie wszelkiego rodzaju względami i uprzedzeniami, a także i przywiązaniem, jakie z natury rzeczy rolnicy zawsze czują do ziemi, na której gospodarują.

Pomimo jednak tych trudności możliwości celowego opodatkowania posiadłości ziemskiej i nieruchomości i korzyści jakie możnaby z niego osiągnąć drogą równomiernego rozdziału ciężarów tego podatku są tak wielkie, że reforma jego powinna nastąpić bez dalszej zwłoki.

Sytuacja w tej formie, w jakiej się ona obecnie przedstawia jest tak różnorodną i skomplikowaną, że ze względu na szczupłość miejsca niezupełnie jest możliwem wyszczególnienie wszystkich detali. Ograniczyć się więc z konieczności trzeba zarysowaniem głównych wytycznych, w kwestji reorganizacji omawianego podatku. W następującej dyskusji podatek gruntowy i od nieruchomości omówiony będzie oddzielnie. Zwyczajem krajów europejskich (impôt foncier) podatek gruntowy stosuje się do posiadłości ziemskich oraz do budynków dla celów ściśle rolniczych i leśnych w przeciwstawieniu do nieruchomości miejskich.

Podatek od nieruchomości w tej formie, w jakiej jest znany w Polsce, stosuje się do nieruchomości miejskich i do budynków położonych w otwartym polu lub w małych wioskach i służących dla celów handlowych i przemysłowych. Granica między dwoma temi podatkami jest ściśle ta, jaka istnieje między używalnością rolniczą lub miejską.

Metody oszacowania podatku gruntowego.

Istnieją cztery różne metody wymiaru w Polsce podatku gruntowego, metody, odpowiadające czterem różnym administracyjnym systemom, które stosowane były do czasu utworzenia się Rzeczypospolitej, a mianowicie: Kongresówka, Województwa wschodnie, dawniejsze dzielnice pruska i austriacka. Główne punkty każdej metody będą tu opisane pokrótce.

Kongresówka. Za podstawę do opodatkowania w Kongresówce służy mórg, miara gruntowa, równa 0.56 ha. W pierwszej połowie 19-go stulecia Rosjanie ustalili kwalifikację ziemi, dzieląc ją na 5 klas dla majątków ziemskich i na 4 klasy dla gospodarstw chłopskich. Za podstawę służyła przypuszczalnie jakość ziemi, lecz wszelkie papiery, mapy i plany zaginęły i po systemie pozostała widocznie jedynie tradycja. Sprawdzanie klasyfikacji jest czasami dokonywane przez Izby Skarbowe, przy sposobności rozpatrywania apelacji gmin wiejskich. Sprawdzania kończą się stale zaliczeniem ziemi do niższych klas.

Opracowano skalę stawek od morga, wyszczególniającą oddzielną stawkę za mórg w każdej klasie w każdym powiecie. Ostatnia cyfra tego rodzaju opublikowana została w latach 1866—68. Musiała ona z konieczności być oparta na poprzedniej, gdyż ceduły tego rodzaju są raczej naroślą niż inspiracją, skrytalizowaniem zwyczajów i obyczajów przeszłych generacji. Odległość od rynku, która ma dla gospodarza żywotne znaczenie była zapewne czynnikiem decydującym o różnorodności stawek.

Wobec istnienia klasyfikacji stawek, obliczanie podatku gruntowego dla Kongresówki dokonywa się prosto zapomocą mnożenia liczby morgów ziemi w każdej klasie przez odpowiednią dla każdej klasy stawkę.

Ponieważ stawki odmienne są dla każdego powiatu, obliczania te odbywają się w urzędach, w których znajduje się odpowiedni dla tego celu materiał. Dla braku zwięzłych, ścisłych

pomiarów ilość morgów w powiecie lub w danym gospodarstwie jest dość często kwestją tradycji, nierzadkie też są żywe dyskusje z władzami szacunkowemi. Właściciele ziemi, która przed wyzwoleniem włościan była w ich absolutnym posiadaniu są zawiadamiani o przypadającym na nich podatku wprost przez urząd powiatowy i do kasy jego wymierzoną kwotę wnoszą. Zawiadomienie o nałożonym na gminę wiejską podatku wysyłane bywa na ręce wójta, który z kolei przeprowadza odpowiedni podział podatku między posiadaczami roli. Różne są wiadomości co do sposobu jego postępowania. Właściwą metodą byłoby przeprowadzić podział na podstawie ilości morgów posiadanej ziemi i ich klasyfikacji, ponieważ tym właśnie sposobem obliczono należny podatek od wsi. Podobno, w wielu wsiach bez względu na klasyfikację ziemi wójt rozkłada podatek tylko wedle ilości morgów.

Właściciele ziemscy w Kongresówce podlegają jeszcze opłacie pewnych dodatkowych poborów. Jeden z nich właściwy jest tylko tej części Państwa, podczas gdy inne pobory pobierane są w całym kraju. Obliczanie dokonywane jest w stosunku do powyżej określonych stawek podstawowych. Pierwszym jest dodatkowy podatek 60%, nałożony początkowo w celu wyrównania miejscowych nieprzewidzianych różnic. Cel początkowy został zarzucony i podatek ten pobierany jest równomiernie od wszystkich właścicieli ziemskich. Drugi dodatek pobierany jest w wysokości 100% od podatku podstawowego i nałożony został 12 kwietnia 1924.

W końcu system degresywnych i progresywnych stawek zarządzony został ustawą z dnia 15 czerwca 1923 r. Będzie o nim mowa później.

Województwa Wschodnie. System opodatkowania gruntowego w Województwach wschodnich jest w ogólności podobny do systemu w Kongresówce. Rozróżniane są tylko dwa rodzaje ziemi, z których jeden składa się z gruntów rolnych, ogrodów, sadów i łąk, drugi zaś z lasów, mokradła, pól zarośniętych krzakami etc. Stawka podatkowa od jednego morga dla każdej klasy w każdym powiecie ustanowiona jest przez Radę Ministrów, obecna zaś taryfa datuje się od r. 1922. Całkowity podatek oznaczony jest przez pomnożenie i otrzymana w ten sposób kwota dla każdego powiatu dzielona jest w powiatach przez miejscowe

sejmiki, przyczem pod uwagę przypuszczalnie wchodzą warunki zbiorów, miejscowości, rodzaju ziemi, jakoteż inne specjalne czynniki.

Dawniejsza dzielnica pruska. W dzielnicy tej za podstawę do wymiaru podatku gruntowego służy dochód katastralny. Termin „kataster gruntowy“ oznacza określenie ilości ziemi, jakości i produktywności, każdej parceli gruntowej. Badanie to jest dwójakiego rodzaju: najpierw zawodowy geometra określa granice i obszar ziemi, a następnie władze zbierają dla każdej parceli wszystkie te dane fizyczne i ekonomiczne, które potrzebne są dla przybliżonego określenia czystego dochodu. Niema przepisów, ograniczających subtelnosc w badaniu i klasyfikacji. Bardzo latwo władze mogą przecenić znaczenie mniejszych szczegółów, o ile badanie nie pomyślane jest i przeprowadzone z uwzględnieniem głównych punktów widzenia.

Kataster dla byłej dzielnicy pruskiej rozpoczęty był 1861 r. Trzeba było wielu lat na jego skompletowanie, a przeglądany następnie nie był, gdyż wymiar podatku gruntowego oddany był władzom miejscowym w 1893 r. po wprowadzeniu przez Prusy podatku dochodowego. Rzeczpospolita Polska wznowiła w 1921 r. ten podatek jako źródło dochodu państwowego, opierając się przy oszacowaniu na dokumentach miejscowych starego katastru. Wszelkie oficjalne dokumenty, jakie pierwotnie niezawodnie istniały, są w Berlinie, a kopij ich w Polsce niema.

Miejscowe dokumenty składały się z map gruntowych i rejestru gruntowego. Zawierały one obszar każdej parceli i klasyfikację jej stosownie do pierwotnego katastru. Ten ostatni pozostał od początku całkowicie bez zmiany bez względu na różnice jakie zaszły w sposobie użytkowania i wydajności ziemi. Naprzykład, ziemia, pierwotnie klasyfikowana jako las, pozostaje w tej kategorii, jakkolwiek las mógł być od tej pory wykarczowany i ziemia jest intensywnie kultywowana. Nie poczyniono żadnych poprawek z powodu konstrukcyj dróg, kolei i innych ulepszeń. Naturalnie, klasyfikacja tego rodzaju przestała być aktualną i jest zupełnie niezadawalającą jako podstawa do wymiaru podatku.

Na zasadzie tych dokumentów dawniejszej dzielnicy pruskiej wyznaczona została kwota czyli kontyngent podatku gruntowego. Suma ta, której wysokość określa Rada Ministrów roz-

dzielana jest dla powiatów na podstawie dokumentów starego katastru i w tenże sam sposób określa się suma, wyznaczona dla każdego właściciela ziemskiego z oddzielną. Katastralny dochód dzielnicy pruskiej wyraża się obecnie sumą 39,539.413 złotych, na który nałożono podstawowy podatek za rok 1924 prócz progresji i regresji w sumie 9,486.012 złotych. Stawka więc podatkowa dochodu katastralnego wynosiła 24.3%. Cyfry te są zupełnie bez znaczenia, służą one jedynie do wykazania nadzwyczajnie niskiego poziomu dochodu katastralnego.

Były zabór austriacki. Kataster gruntowy, datujący się od r. 1869, wzorowany był na planie niemieckim, lecz zdawał się być nieco ulepszonym wobec tego, że przygotowywano lepsze mapy i bardziej dokładne wymiary. Klasyfikacja gruntów jest niezwykle skomplikowaną. Rozróżnia się tu dziesięć rozmaitych kultur ziemi i w obrębie każdego rodzaju kultury (lasy, łąki, pola orne itd.) porobiono 8 subdywizyj według charakterystyki dzielnicy, topografii ich, zbiorów i innych czynników. Dokumenty miejscowe prowadzone są w każdym powiecie przez specjalnych funkcjonariuszy urzędu katastralnego. Mapy gruntowe i wykazy tytułu własności są w porządku, o ile to dotyczy tytułów własności wielkich właścicieli. Procedura ta jest bardzo kosztowna skutkiem wielkiej liczby oddzielnych drobnych gospodarstw. Mówią o istnieniu więcej niż 20,000.000 parcel w tej części Polski. Całkowitym kosztem wymiarów nie może być oczywiście obciążony podatek gruntowy, gdyż dla innych względów koniecznym jest utrzymywać ewidencję tytułów własności. Ciężar jednak podatku gruntowego, zwłaszcza w południowych powiatach jest tak silny, że sprzeczki co do granic i obszarów gospodarstw są bardzo częste.

Stosownie do kategorii katastru powinny dokumenty zawierać, dla każdej parceli z oddzielną istotny przychód netto za przeciąg lat przeszłych. Wymiar katastralny oparty jest zazwyczaj na przeciętnym dochodzie z pewnej liczby lat przeszłych, a to w celu wyrównania ewentualnych rocznych uchyleń. Pierwotny plan austriacki miał jako zadanie całkowitą rewizję katastru co 15 lat i taka właśnie rewizja mniej lub więcej kompletna, odbyła się w roku 1897. W międzyczasie książki katastralne prowadzone być miały „à jour“ przez każdorazowe zapisywanie takich zmian i okoliczności, jakie mogą zajść. Ogrom

robót mierniczych i buchalteryjnych w związku z prowadzeniem ksiąg katastralnych był tego rodzaju, że w Austrii, jak zresztą w każdym innym kraju Europy, stosującym system katastralny, utrzymywała się tendencja kopjowania raczej dawnych danych, a nawet kompletnego zaniechania robienia dalszych notowań w rejestrze lub też notowań co do dochodu katastralnego. Z biegiem czasu pierwotne katastralne oszacowania czystego dochodu stały się ustalonymi liczbami, dodawanymi, odejmowanymi, dzielonymi w miarę zmiany tytułu własności.

Rozdział ciężaru podatku gruntowego.

Statystyki, tyżące się rozkładu podatku gruntowego nie są dostateczne dla kompletnego zbadania przedmiotu. Koniecznym byłoby w każdym razie dopełnienie analizy statystycznej przez daleko obszerniejszą znajomość miejscowych warunków niż tą, którą mogliśmy nabyć w krótkim przeciągu czasu. Że obecny podatek nie jest rozdzielony równomiernie między Województwami, lub też między właścicielami ziemskimi, któregośkolwiek z poszczególnych województw, uznane jest przez wszystkie sfery kompetentne. Trudno by orzec, jak wielki jest stopień tej nierówności i w jakich mianowicie częściach kraju ciężar ten najsilniej daje się odczuwać. Materiał jaki mogliśmy w tej kwestji zebrać przedstawiamy poniżej w streszczeniu.

Następująca tablica zawiera porównanie przeciętnego podatku gruntowego za 1 ha w rozmaitych stronach przy przeciętnej wydajności głównych rodzajów zbiorów w kwintalach z hektara za rok 1924.

Przeciętny urodzaj zbiorów za r. 1923—1924. Kwintale z hektara.

Seksja	Przeciętny podatek od ha		Stosunkowy		Pszonica		Żyto		Owies		Jęczmień		Ziemiaki		Buraki		Przeciętna stosunkowość	
	zł.		Kw.	St.	Kw.	St.	Kw.	St.	Kw.	St.	Kw.	St.	Kw.	St.	Kw.	St.		
C ¹	2.69	100.-	10.1	100.-	8.3	100.-	10.4	100.-	11.0	100.-	119.4	100.-	177.7	100.-	100.0			100.0
W	1.21	41.3	7.8	77.2	6.4	77.1	6.6	63.4	7.5	68.1	83.0	70.0	115.8	65.4	70.2			70.2
P	2.57	95.5	4.7	46.5	4.9	59.0	6.6	63.4	6.8	61.8	108.9	80.7	165.2	92.3	67.4			67.4
Z	3.16	117.4	17.1	169.3	13.0	156.6	17.2	165.9	17.4	158.1	139.0	116.4	221.9	125.9	148.5			148.5

¹ C — Centralny. W — Wschodni. P — Południowy. Z — Zachodni.

Przeciętny podatek z hektara obejmuje jedynie podatek państwowy, a pomija podatki komunalne. Z uwagi na to, że podatki komunalne zużywane są dla celów miejscowych i korzystają z nich miejscowi podatnicy, opuszczenie podatków tych nie stanowi wielkiej różnicy. Na podstawie przeciętnej wydajności zbiorów wyższość w tym względzie byłej dzielnicy pruskiej jest całkiem oczywista. Podatek gruntowy od hektara jest największy w tej dzielnicy, ale różnica jest mniejsza od różnicy w wydajności zbiorów. Z drugiej strony, Województwa południowe miały tego roku przeciętnie niższe zbiory od Województw centralnych i zachodnich, wtedy, gdy przeciętny podatek za hektar był prawie równie wysoki, jak w Województwach centralnych. Przeciętna w ostatniej rubryce zdaje się ignorować stosunkowe znaczenie uprawy różnych roślin w ekonomice rolniczej, lecz bez względu na to, czy okoliczność ta może być wzięta jako podstawa do poczynienia odpowiednich porównań, konkluzja zdaje się być jasną, że w stosunku do Województw centralnych Województwa południowe opłacają podatek zbyt wysoki, a Województwa zachodnie zbyt niski. Jeżeli porównanie ograniczone będzie do cyfr przeciętnej wydajności ziemniaków i buraków, rozbieżność między różnymi częściami kraju staje się mniejszą, mimo, że Województwa południowe opłacają nieco za wysoki podatek nawet na tej podstawie.

Konkluzja ta znajduje potwierdzenie w rachunkach, zawierających porównanie podatków opłacanych przez właścicieli ziem zamieszkałych na pograniczu Galicji i południowej części Kongresówki, gdzie jedyną różnicę stanowi przebrzmiała polityczna granica między terytorjami poprzednimi rosyjskimi i austriackimi.

Porównanie podatku gruntowego w Małopolsce i w Kongresówce (sprawozdanie budżetowe za r. 1925 Pana Ministra Michałskiego). Część 8. p. XXXI.

I.

10 morgów ziemi I klasy w powiecie błońskim i grodziskim (Kongresówka) opłaca podstawowy podatek gruntowy i dodatek 60% — 29.28 zł.

10 morgów ziemi w powiecie krakowskim, gdzie ziemia oszacowywana jest najwyżej, płaci 64.41 zł. plus 10⁰/₀ progresji, czyli 71.12 zł.

II.

Jeżeli obszar w tym powiecie wynosi 20 morgów, kwoty zapłacone wyniosą:

64.41 zł. w Kongresówce, 155.16 zł. w Małopolsce. W tym wypadku stosowana jest progresja 20⁰/₀.

III.

10 morgów ziemi w powiecie błońskim, z których 5 morgów jest I klasy, 2 morgi II klasy, 2 morgi sianokosów III klasy i 1 morg sianokosu IV klasy, opłaca 26.89 zł.

10 morgów ziemi w powiecie bielskim, gdzie oszacowanie ziemi jest niższe niż w powiecie krakowskim, składających się z 5 morgów ziemi I klasy, 2¹/₂ morgi II klasy, 2¹/₂ morgi sianokosu II klasy, opłaca 64.03 zł.

IV.

W sąsiednich powiatach rozdzielonych przez granicę rosyjską kwoty płacone wynoszą:

10 morgów I kl. w pow. miechowskim (Kongresówka) płać 20.48 zł., podczas gdy w Małopolsce za tenże sam obszar 71.12 zł. łącznie z 10⁰/₀ progresją.

V.

W biedniejszych powiatach (niżej zaklasowanych):

20 morgów I klasy w powiecie kozienickim (Kongresówka) płaci 32.64 zł., a tenże sam obszar w powiecie Bóbrka (Małopolska) 75 zł. Nawet 10 morgów roli I klasy, 5 morgów II, 5 morgów III w okolicach Bóbrka płaci 69.95 zł.

VI.

W najbiedniejszych powiatach (najniżej zaklasowanych):

40 morgów I klasy w powiecie radzyńskim opłaca 49.28 zł., a w Bohorodczanach (Małopolska) 70.48 zł.

VII.

Majątek Wierzchowiska (Lubelskie) składający się z 2.682 morgów, opłaca 1.371.11 zł., podczas gdy majątek Borusowa w powiecie dąbrowskim, zawierający 516 morgów, opłaca 2.355.70 zł.

Progresja i regresja.

Ustawa z 15 kwietnia 1923 r. ustanawia system progresywnych i regresywnych stawek, stopniowanie których co do powiększenia i zmniejszenia zależne jest od podatku podstawowego. Jeśli podatek ten wynosi mniej niż 8.80 zł., zmniejszenie wyniesie wtedy 50⁰/₀, a jeśli od 8.80 zł. do 35.20 zł., zmniejszenie wyniesie 20⁰/₀.

Jeśli podatek wynosi od 35.20 do 106 zł., wówczas żadne zmiany w wysokości tegoż nie zachodzą.

Progresywna skala jest następująca:

		Dodatkowy podatek od następujących stawek:		
Jeśli podatek jest ponad	106 zł. lecz nie ponad	176 zł.	10 ⁰ / ₀	
" " " "	176	" " " "	528	" " 20 ⁰ / ₀
" " " "	528	" " " "	1.232	" " 30 ⁰ / ₀
" " " "	1.232	" " " "	2.640	" " 40 ⁰ / ₀
" " " "	2.640	" " " "	4.398	" " 50 ⁰ / ₀
" " " "	4.398	" " " "	6.158	" " 60 ⁰ / ₀
" " " "	6.158	" " " "	8.796	" " 80 ⁰ / ₀
" " " "	ponad	" " " "	8.796	" " 100 ⁰ / ₀

Ten rodzaj podatku gruntowego ustanowiony został ze względów raczej politycznych niż fiskalnych. W samej zaś rzeczy z punktu widzenia dochodów, progresja i regresja mniej więcej wzajemnie się wyrównały, jak to wskazują następujące cyfry za rok 1924:

Suma podatku dodanego na skutek progresji	. zł.	11,037.086.—
Suma odjęta z powodu regresji zł.	7,738.622.—
Czysty zysk	. . zł.	3,298.474.—

Trafność polityki w tej formie, w jakiej jest ona tu zilustrowana nie stanowi przedmiotu dyskusji. Niezależnie od całkowitego rozwiązania reformy agrarnej, agitacja, która znalazła swe ujście w powyższych przepisach, może być uważana jako symptomatyczna i ujawniająca głęboko zakorzenione zło tego podatku, tak, jak stosowany on jest obecnie. Że zło i trudności musiały się nastęrczać, zdaje się być oczywistem z tego, co powiedziano w powyższym krótkim przeglądzie różnorodnego i skomplikowanego systemu opodatkowania gruntowego w różnych częściach Rzeczypospolitej. Należy jednak znaleźć rozwią-

zanie, zapomocą którego możnaby utrzymać raczej i rozwinąć możliwości fiskalne tego bardzo ważnego podatku niż stosować środki, któreby poprowadziły do jego destrukcji jako źródła dochodów.

Zalecenia.

1. Rząd powinien niezwłocznie celem zachowania tego ważnego podatku przystąpić do ustanowienia nowej, jednolitej i sprawiedliwej podstawy dla jego wymiaru.

Zalecenie to nie wymaga szczegółowego poparcia, gdyż wszyscy zgadzają się z tem, że system praktykowany obecnie nie powinien być kontynuowany. Zachowanie systemu tego jest tak najwidoczniej niesprawiedliwe, że dalsza zwłoka jego rewizji jest niewybaczalna.

Niemożliwe jest przewidzieć obecnie dochód, któryby dał się osiągnąć z podatku gruntowego, odpowiednio rekonstruowanego i administrowanego. Jeśli porównamy stosunkowe znaczenie kapitału i wytwórczości polskiego przemysłu i handlu z wartością ziemi i produktami polskiego rolnictwa, wysokość podatków, obciążających przemysł i handel stanowiąc będzie miarę możliwości zwiększenia podatków rolniczych.

Sam fakt, że różnica między kwotą dochodów, otrzymywanych obecnie z obu podatków gruntowego i przemysłowego jest tak wielka, jest najsilniejszym argumentem dla wprowadzenia reformy podatku rolnego. Możliwość narazie rozciągnąć podatek obrotowy na rolnictwo z uwagi na to, że handel i przemysł w kraju obłożone są już podatkami, jakimi obłożone jest rolnictwo, a oprócz tego opłacają jeszcze podatek obrotowy. To byłoby rozwiązanie raczej niefortunne, ponieważ trudności administracyjne ściągania podatku obrotowego czynią go nieodpowiednim dla drobnych rolników. Obecny jednak podatek gruntowy jest tak niski w porównaniu z podatkami pobieranymi od handlu i przemysłu, że rewizja, mająca na celu jego podwyższenie jest obecnie konieczną, o ile by nie wprowadzony został jakiś nowy podatek od nieruchomości rolnych, któryby sytuację wyrównał.

Ustalenie wartości złotego w stosunku do wartości złota na równi zalecone na innem miejscu sprawozdania Komisji nasuwa natychmiast sprawę odpowiedniego uzgodnienia wartości

podatku gruntowego. Jak to wskazano w sprawozdaniu o stabilizacji, przewidywać można w Polsce wzrost cen spowodowany dotychczasowym niewłaściwym stosunkiem cen miejscowych do cen panujących w innych krajach. W miarę zarysowywania się tych różnic spadek katastralnej wartości szacunkowej ziemi poniżej dzisiejszej rzeczywistej jej wartości stanie się jeszcze wyraźniejszy i bardziej jeszcze zmniejszy wydajność i tak już, ze stanowiska fiskalnego nie wiele znaczącego podatku. Wytwarzająca się różnica może być tymczasem wyrównana zapomocą zwiększenia podstawowych stawek podatku gruntowego. Dzięki zrzeczeniu się progresji podatkowej i dzięki skutkom stabilizacji zwiększenie stawki tej nie powinno spotkać się z nieodpartym sprzeciwem. Zastosowanie tymczasowe wyższej podstawy wymiaru podatku, nie powinno jednak wykluczyć konieczności przedsięwzięcia spiesnych i daleko idących zmian w zasadniczym przeszacowaniu wartości ziemi w całym kraju.

2. Przestarzały system katastru rolnego nie powinien być użyty jako wzór dla nowego oszacowania chyba w uproszczonej formie.

Metoda wyznaczenia podstawy szacunkowej dla ziemi ułożona przez teoretyków niemieckich w połowie ostatniego stulecia jest bardzo sztywna w sposobie stosowania, a sztuczna w rezultatach. Jest niezwykle kosztowna. Z powodu wydatków, któreby pociągnęła za sobą ewentualna zmiana, metoda ta utrzyma się bez modyfikacji mimo tego, że nie bierze w rachubę ekonomicznych i społecznych zmian, wywołanych przebiegiem wydarzeń. Technika powtarzających się oszacowań ziemi rozwinęła się w Stanach Zjednoczonych lepiej niż w innych krajach. Gdyby można było dojść do jakiegoś porozumienia co do zaangażowania wykwalifikowanego amerykańskiego geometry, któryby mógł pracy swej poświęcić dwa lub trzy lata, mając wolną rękę co do planowania i wykonania swej roboty, nowe oszacowanie mogłoby być wprowadzone, jak również nowoczesna technika przeprowadzania tych robót z roku na rok. Okoliczność, że w Stanach Zjednoczonych ziemia oszacowana jest na podstawie kapitału raczej, a nie wedle dochodu, nie skomplikowałaby zbytnio procedury, ponieważ dochód jest najważniejszym czynnikiem do określenia kapitału. Zaleca się, aby Rząd postarał się o tego rodzaju pomoc dla tego ważnego zadania.

3. Stosowanie progresywnych i degresywnych stawek przy opodatkowaniu ziemi powinno być zaniechane.

W sprawozdaniu obecnem znalazł zastosowanie polski termin prawniczy — „degresja“. Nie jest jednak zupełnie właściwym nazywanie zmniejszania podatku degresją, gdyż w rzeczywistości cała skala podatkowa zasługuje na miano nierównomierniej progresji. Ulgi ofiarowywane drobnym płatnikom podatków mają raczej charakter „redukcji“ („abatements“) niż prawidłowego stosowania systemu degresji. Tendencja w kierunku stosowania nadmiernej progresji bez dostatecznego zrozumienia natury i ograniczeń tego typu stawki rozważona już została.

Niewłaściwym jest z punktu widzenia teorii finansowej stosować stawki progresywne opodatkowania, chyba że progresja byłaby oparta na wzięciu w rachubę całkowitej zdolności płatniczej podatników, którychby stawki te obowiązywały. Gdy podatek pobierany jest od jednego rodzaju własności lub tylko z jednego źródła dochodu, ustanawia się znaczne rozróżnienia między płatnikami tego podatku. Te różnice nie zachodzą prosto między dużymi i małymi podatnikami. Progresywny podatek stosowany do ziemi jedynie, prowadzi do wszelkich możliwych nierówności ciężaru podatkowego pomiędzy wielkimi obszarnikami, jak również między właścicielami ziemskimi, jako grupy ludzi, a między innymi posiadaczami równie wielkiego kapitału.

Rozważmy najpierw sprawę właścicieli ziemskich. Ogólnie stwierdzono, że obecna podstawa wymiaru podatku gruntowego jest bardzo nierówna w całym kraju z przyczyn, które już poprzednio były wyłączone. W okręgach sąsiadujących i niewątpliwie także w jednych i tych samych okręgach podstawa wymiaru dla różnych parcel różni się znacznie. Pobór jednolitej skali stawek progresywnych karze w tych warunkach osoby, którym niefortunnie wymierzono stosunkowo wysoką podstawę oszacowania, podczas gdy faworyzuje tych, których podstawa oszacowania jest niską. Jednolite dodatkowe stawki niebardzo mogą naprawić nierówności tego rodzaju. Jeśli więc podstawowy wymiar nie jest sprawiedliwy, progresja pogarsza raczej jeszcze niż poprawia istniejące zło.

Dalej, stosowanie progresji w wypadkach jednorazowego podatku bez uwzględnienia dochodów z innych źródeł prowadzi

do nierównych skutków podatku. A więc na przykład, jeden właściciel ziemski może posiadać łącznie ze swoją ziemią również korzystne inwestycje w bankach, towarzystwach akcyjnych lub przedsiębiorstwach przemysłowych, podczas gdy drugi, mając tę samą ilość ziemi o równej dobroci jak pierwszy, innych bogactw nie posiada. Pobieranie progresywnego podatku gruntowego nie uwzględniającego całkowitego majątku każdego z obu podatników jest, oczywiście, wyróżnieniem na niekorzyść drugiego. Pierwszemu natomiast znacznie jest łatwiej zapłacić podatek gruntowy i mimo całego jego ciężaru oprzeć się ewentualnej presji co do sprzedaży ziemi, chociaż gospodaruje w swoim majątku nielepiej niż drugi.

Wyróżnianie właścicieli ziemskich na niekorzyść innej kategorii posiadaczy kapitałów daje się równie trudno usprawiedliwić. Posiadacz akcji nie płaci za nie specjalnego podatku progresywnego jako dodatku do stopniowanego podatku dochodowego. Dlaczegoż tedy robi się wyjątek z właścicielami ziemskimi, którzy podlegają progresywnemu podatkowi dochodowemu, a ponadto progresywnym stawkom na samą ziemię? Znanem jest naturalnie powszechnie, że ten ostatni podatek popierany jest przez tych, którzy starają się uskutecznić t. zw. „reformę rolną“, zapomocą której wielkie własności ziemskie mają być rozparcelowane.

Problemat ten najeżony jest trudnościami, nie leżącymi bynajmniej w zakresie obecnego sprawozdania. O meritum sprawy reformy rolnej Komisja nie czuje się powołana do wygłoszenia zdania, nie może jednak pochwalić nałożenia podatku progresywnego na własność ziemską w celu wywołania w rozdziale lub stanie posiadania ziemi zmian mogących wpłynąć dodatnio jedynie na zamiary zwolenników reformy. Komisja sądzi:

że najprzód podatek progresywny od własności ziemskiej stosowany jako zamierzenie fiskalne wywołuje niesprawiedliwy rozdział ciężarów podatkowych. Przyczyny niesprawiedliwości tej wyłożone już powyżej nie wymagają dalszych dociekań. Ustawodawstwo podatkowe zbudowane w celu uciemnienia pewnej kategorii płatników na korzyść innych kategorii jest ustawodawstwem o charakterze klasowym, ustawodawstwem takim, które nie powinno znaleźć miejsca w ustawach państwa demokratycznego.

Powtóre, reforma rolna przeprowadzona za pośrednictwem podatku progresywnego od własności ziemskiej z konieczności wykluczałaby stosowanie metod naukowych, byłaby pozbawiona zdolności czynienia właściwego wyboru. Ufność w siłę oddziaływania podatku stworzyłaby tendencję do zaniedbywania innych środków urzeczywistnienia pożądanej reformy, wyłączając tym sposobem możliwość stosowania metod naukowych, takich na przykład jak uprzednie wyeliminowanie wszystkich źle gospodarowanych i najmniej produkujących majątków.

Po trzecie, obecnie wykonywany program nadmiernego obciążenia podatkowego jest wprost wrogiem przyszłości lasów polskich. Jest on dosadnym wyrazem ryczałtowej operacji podatku progresywnego, gdyż jego stosowanie wywiera nacisk w kierunku parcelacji na właścicieli wielkich lasów w tym samym stopniu, co na właścicieli dużych obszarów ziemi ornej. Parcelacja lasów musiałaby spowodować skutki katastrofalne zwłaszcza w sprawach dotyczących się przyszłości zapasów drzewnych.

Warunkiem intensywności kultury leśnej jest pozostawienie dużych obszarów leśnych pod jednym zarządem. Rozbicie lasów na szereg drobnych posiadłości zwiększyłoby znacznie koszty eksploatacji i według wszelkiego prawdopodobieństwa stworzyłoby tendencję do gospodarki rabunkowej, niestosowanej nigdzie w wielkich lasach Europy o wyższym typie gospodarstwa leśnego.

Po czwarte, czynienie użytku z systemu podatkowego dla ubocznych celów socjalnych raczej niż dla celów podniesienia dochodów państwowych prowadzi do trwonienia środków administracyjnych, gdyż z natury rzeczy pociąga za sobą koszty dodatkowe i w sposób bardzo kosztowny komplikuje czynności administracyjne. W miarę powodzenia w osiąganiu celów ubocznych dochody Państwa nikną. Jedynym osiągalnym rezultatem staje się wówczas zwrócenie energii administracji podatkowej w kierunku jak najmniej wydajnym, na czym cierpią również inne gałęzie administracji podatkowej, którym udziela się brak właściwej sprężystości w administracji spraw podatkowych, prowadzący wprost do uszczuplenia dochodów Państwa.

Po piąte — używanie nacisku podatkowego dla celów reformy społecznej okazać się może daremnem, ci bowiem, przeciw którym zwrócono ostrze broni podatkowej wybiorą raczej drogę

zapłacenia podatku upoważniającego ich do kontynuowania obecnego stanu rzeczy lub spraw z nim związanych.

Ten rodzaj polityki podatkowej niewątpliwie wpłynie na zwiększenie się dochodów Państwa i może mu przynieść doraźną korzyść, nie usunie jednak niesprawiedliwości społecznej, stanowiącej w tym wypadku podłoże sytuacji.

Drogi, któremi pójdzie podatek progresywny stosowany ryczałtem, w połączeniu z niepewnością osiągnięcia właściwych rezultatów sprawi, że okaże się, że właściwszem jest na dłuższą metę zaatakowanie problemów społecznych wprost od czoła zamiast usiłowań wypędzenia diabła przez chłostanie go biczem podatku progresywnego poprzez gąszcz krzaków, za które się schował.

Najpoważniejszą, jakkolwiek na ostatnim miejscu omawianą, jest sprawa stworzenia niebezpiecznego precedensu przez stosowanie nierównej miary podatkowej, aby tylko osiągnąć jakiś uboczny cel socjalny. Potęgą narzędzia podatkowego leży w jego zdolności do zmuszenia obywatela do współdziałania w popieraniu interesów Państwa. Rozsądne stosowanie potęgi tej przyniesie w skutkach możliwie najsprawiedliwszy rozdział ciężarów podatkowych. Stosowanie jej nierozważne pociągnie za sobą zniszczenie kraju, gdyż według słów amerykańskiego prawnika: „moc nakładania podatków staje się łatwo potęgą destrukcyjną“.

Rzeczą jest złą udzielenie sankcji konstytucyjnej podatкови tak wyraźnie różniczkującemu płatników, na których barki spadają nierównomiernie rozłożone ciężary podatkowe. Jest to broń obosieczna, którą ciosy rozdawać można w wielu kierunkach. Zwolennicy reformy agrarnej są obecnie górą i prą w kierunku różniczkowania podatku zapewniającego im łatwiejsze zwycięstwo. Jutro inne ugrupowanie chwyci za cugle spraw państwowych i zastosuje różnicę stawek podatkowych do ataku na zupełnie odmienne zagadnienie. Co dzisiaj czyni się dla reformy rolnej, jutro może być zużyte dla celów powstrzymania ilościowego rozwoju ludności. Jeżeli podatek progresywny może stać się użyteczny w celu ograniczenia prawa posiadania większej niż przepisowa liczba hektarów, dlaczego nie miałby być użyty jako kara na obywateli posiadających zbyt wielką liczbę dzieci? Jeśli w wypadkach przytoczonych stosowanie podatku progresywnego

jest zgodne z konstytucją, a każdy podobny wypadek wzmacnia jego konstytucyjną doniosłość, czyż nie można byłoby użyć podatku tego jako ośrodka tamującego rozwój ludności?

Zdaniem Komisji zadanie polegające na zapewnieniu Państwu sprawiedliwego dochodu nakłada tak ciężkie obowiązki i pochłania tyle energii i zdolności administracyjnych władz podatkowych, że nie wolno jest spodziewać się po nich rozmachu do sprawowania dodatkowych czynności arbitrów przeznaczeń społecznych, w imię których mieliby jeszcze nakładać podatki mające na celu jakieś reformy społeczne, nie zaś zdobycie dochodu z podatków państwowych.

4. Podatek gruntowy powinien być zatrzymany na cele państwowe, gminy zaś i związki samorządowe powinny mieć prawo pobierania podatków dodatkowych lub uzupełniających na cele miejscowe.

Pozbawiać się obecnie podatku gruntowego na korzyść tych instytucji przekracza możliwości finansowe Rządu i według zdania Komisji nie powinno być brane w rachubę dla następujących powodów:

- a) podatek gruntowy jest stałem i jednocześnie giętkim źródłem dochodu, o ile administrowany jest w sposób właściwy. Wobec niepewności dochodów celnych, a nawet podatków dochodowych i przemysłowych na skutek warunków, które wymykają się z pod wpływem Rządu, nie byłoby wskazaniem zrzec się całkowicie na korzyść samorządów tej formy opodatkowania, na której zawsze można polegać;
- b) budżet Rządu centralnego nie może obecnie i o ile można przewidzieć, nie będzie mógł i w przyszłości uszczerbku tego ponieść, ponieważ pociągnęłoby to za sobą odpowiednie powiększenie dochodu z innych podatków;
- c) właściwe administrowanie podatkiem gruntowym wymaga kontroli i nadzoru władz centralnych w celu zapobieżenia uwiecznieniu się tych nierówności, które stanowią podstawę do skarg na podatek w obecnej jego formie;
- d) zniesienie podatku państwowego obciążającego własność ziemską pociągnęłoby za sobą płacenie przez pewną kategorię osób nieproporcjonalnie niskiej części dla utrzymania Rządu Centralnego.

5. Należy roztoczyć nadzór nad budżetami komunalnymi dla celów regulacji lokalnego ciężaru podatkowego, obciążającego własność ziemską.

System zaproponowany tu przewiduje jednakowe oszacowanie ziemi w całym kraju, a więc przewiduje, że każdy hektar ziemi opłacać będzie na sprawiedliwej podstawie swoją część na utrzymanie Rządu Centralnego. Władze wymiarowe pod kierownictwem i nadzorem Centrali Ministerstwa Finansów są moralnie obowiązane dokonać rozdziału ciężaru podatku gruntowego na rozumnej i ile można najsprawiedliwszej podstawie możliwie najszybciej. Ogólny podatek zapłacony przez każdego właściciela ziemskiego, będzie się różnił z powodu różnego opodatkowania przez władze prowincjonalne, gminy itd. Władze prowincjonalne muszą być finansowane w jakikolwiek sposób i nie ma lepszego źródła dochodu, jak podatek gruntowy. Kwota dodatkowego podatku gruntowego pobierana przez gminy i związki samorządowe powinna być regulowana tak jak się to obecnie praktykuje przez ustanowienie najwyższej stopy procentowej podatku podstawowego, a ponadto przez pewnego rodzaju nadzór nad miejscowymi budżetami. Ten ostatni miałby na celu przypilnowanie, aby podatek ten nie był eksploatowany wyłącznie, a jednocześnie zaniedbane były inne i właściwe źródła miejscowych dochodów.

ROZDZIAŁ 4.

Podatki gruntowe miejskie i od budynków.

W Polsce niema rozgraniczenia w celach podatkowych między budynkiem a gruntem, na którym budynek stoi. Ta metoda zgadza się z ogólnoeuropejską praktyką szacowania raczej dochodów niż wartości zasadniczej i różni się podstawowo od metod używanych w Stanach Zjednoczonych, gdzie szacuje się osobno wszystkie grunta miejskie, a następnie wzniesione na nich budynki lub inne poczynione inwestycje. Grunta miejskie, jako takie podlegają w Polsce tylko wtedy oszacowaniu (wzgl. opodatkowaniu), jeśli są niezabudowane i przyległe do gruntów, zajętych przez budynki.

Łączne czyli skombinowane oszacowanie gruntów i budynków na nich postawionych, jest bardziej logiczne wedle metody podatkowej europejskiej, biorącej za podstawę roczny dochód, niż byłoby wedle metody amerykańskiej, ponieważ zbiorowy dochód jest rezultatem tego skombinowania. Gdyby jednak rozwinął się system długoterminowego dzierżawienia niezabudowanych parcel budowlanych, w związku z nowszymi metodami organizacji finansowej, jak to ma miejsce w Stanach Zjednoczonych, wówczas oddzielne szacowanie gruntów i budynków będzie bardziej potrzebne i pożądane. Gdy naprzykład pewna osoba posiada grunt, ale oddaje innej kontrolę nad nim i użytkowanie go na mocy umowy dzierżawnej na 99 lat, a dzierżawca wzniesie na tym gruncie budynki, staje się koniecznym prowadzenie osobnych katastrów gruntowych dla właścicieli tych gruntów, jako podstawy do opodatkowania także i następnego posiadaczy gruntów na czas trwania tak długiej umowy dzierżawnej. Przyjęcie na siebie przez dzierżawcę wszystkich podatków powoduje komplikacje, ale nie wyklucza potrzeby oddzielnego oszacowania. W powyższym rozważaniu podatku budynkowego, czyli podatku od nieruchomości, należy rozumieć, że odnosi się ono do opodatkowania realności miejskich, t. zn. gruntów i wzniesionych na nich budynków.

Wedle statystyk majątku narodowego wartość budynków w Polsce musiała być, przynajmniej swego czasu, znaczna. Nie ma do dyspozycji materiałów, któreby pozwalały poznać wartość gruntów miejskich w odróżnieniu od gruntów rolnych. Obliczono jednak, że przed wojną przemysł budowlany był w rozkwicie i zatrudniał przeszło 50% robotników przemysłowych kraju.

Wedle tego możnaby oczekiwać dość znacznych dochodów skarbowych z podatku gruntowego miejskiego i opodatkowanych budynków. Podatki z gruntów miejskich i budynków b. Kongresówki wynosiły w 1922 r. 17,485.000 koron w złocie, gdy podatki gruntowe przynosiły 13,693.000 koron w złocie (impot foncier).¹ W b. Galicji podatek od nieruchomości dał 11,300.000 koron (batiments 3.1 loyer 8.2) za rok 1911 w porównaniu do podatku gruntowego, wynoszącego 7,600.000.²

¹ Annuaire Statistique Polonais, Cracovie, 1917, Tabl. 161.

² Ibid. Tabl. 167.

Miasto stołeczne Warszawa: Dochód przedwojenny z dodatkowego opodatkowania budynków (w tysiącach rubli).

TABLICA VII.

Wydaźność podatku od budynków w porównaniu z całością dochodów miejskich¹.

Rok	Podatek od budyn.	Ogólne dochody miejskie	Procentowy stosunek podatku od budyn. do dochodów ogólnych
1908	3.228	10.445	31.8%
1909	3.356	9.679	34.7 „
1910	3.356	10.214	32.8 „
1911	3.367	11.019	30.6 „
1912	4.102	18.395	27.7 „
1913	4.102	15.082	26.5 „

Następna tabela przedstawia sytuację w Warszawie od czasu wojny, zawiera ona również niektóre podatki dodatkowe, jak również podatek od nieruchomości, który jest właściwym podatkiem od budynków.

TABLICA VIII.

Powojenna wydaźność podatku od budynków w Warszawie².

	w tysiącach marek polskich				złotych
	1920/21	1921/22	1922	1923	1924
Podatek od nieruch.	25.547	18.415	63.810	16.083	4.283
„ „ lokali	—	482.200	1,010.462	64,480.189	4,063.587
„ hotel. i pens.	—	45.382	124.051	12,391.053	722.126
Taksa przenośna od nieruchomości . .	12.947	42,935	156.893	28,204.039	919.547
	38.494	588.932	1,955.212	104,791.364	5,709.540
Wszystk. zwykłe pod.	370.215	3,385.328	9,251.241	1,147.135.597	31,949.719
%	10.4	17.4	2.11	9.1	17.9

Z powyższego widać, że podatek od nieruchomości dawał nieznaczny dochód przez ten okres z powodów, które będą wy-

¹ Obraz porównawczy budżetów Warszawy (Wacław Babiński) Warszawa 1913. Tabl. na str. 3.

² Annuaire Statistique de Varsovie, 1923, 1924. Tabl. 236.

jaśnione później. Wprowadzony w r. 1921 podatek lokatorski i podatek hotelowy dały szybko wzrastające dochody.

Obecna sytuacja jest niejednokrotnie jaskrawo odmienna od stosunków przedwojennych. Na pierwszy rzut oka widać, że na rekonstrukcję i konserwację budynków wydaje się małe sumy. Przejedny obserwuje bliski ruiny stan wielu budowli, ten zewnętrzny symptom ekonomicznej nędzy. Brak statystycznych danych o obecnym stanie przemysłu budowlanego w całym kraju. Dostarczono dat co do Warszawy, które wskazują, że obecna wartość budynków, biorąc pod uwagę nowe budowle, jest mniej więcej równa wartości przedwojennej, którą ustalono na 600,000.000 rubli, na podstawie oszacowania w celach asekuracyjnych około jednej czwartej nieruchomości. Ilość wykwalifikowanych robotników budowlanych w Warszawie wynosiła od stycznia 1914 do wybuchu wojny 2.865. Za ostatnie trzy lata ilość ta przedstawia się następująco:

rok	ilość robotników budowlanych
1923	3.679
1924	4.270
1925	2.655

Powiększenie się liczby robotników w r. 1923 i 1924 w porównaniu do lat przedwojennych jest tylko pozorne, tembardziej, że ostatnia cyfra stosuje się tylko do okresu 7 miesięcy. Działalność budowlana wzrosła wtedy z powodu widoków na pomoc finansową w celach budowlanych, ale zmniejszyła się wybitnie, gdy te widoki rozwiały się. Następująca analiza statystyki budynków wykończonych w Warszawie w latach 1923 i 1924 rzuca więcej światła na sytuację budowlaną w tym okresie.

TABELA IX.

Ilość budynków wykończonych w r.		1923	1924
Razem		433	372
z tego dla celów mieszkalnych zbudowano			
		189	197
przez	a) Państwo	36	5
	b) Miasto	5	1
	c) Spółdzielnie	33	40
	d) Osoby prywatne	113	151

Na wynik ten złożyło się wiele przyczyn. Zniszczone przez wojnę i przez długotrwałą okupację przez wojska nieprzyjacielskie, w czasie której zarekwirowano z wielu domów wszystkie części miedziane i mosiężne, zmniejszenie się komornego w czasie wojny, z powodu mobilizacji i wysiedlenia ludności cywilnej, oto powody, które zwiększyły deprecjację budynków, zmniejszając równocześnie dochody umożliwiające ich konserwację i naprawę.

Powody deprecjacji budynków ustały wraz z wojną, a skutki ich można było z biegiem czasu poprawić, gdyby postępowano wedle właściwej polityki odbudowy. Pewne ograniczenia były niewątpliwie konieczne, zdaniem jednak Komisji Rząd poszedł zadaleko w obranym kierunku i utrzymał w mocy ograniczenia te zbyt długo. Mówiąc wyraźnie, zasada ścisłego ograniczania i regulowania sytuacji budowlanej, powzięta w celu ochrony lokatorów, nietylko nie zdołała ochronić wielu lokatorów od zdzierstwa, ale wstrzymała tak dotkliwie dopływ nowych kapitałów do przedsięwzięć budowlanych, że kraj cały stoi wobec prawie takiego samego braku mieszkań, jak w czasie gdy zasada ta została powzięta.

Wzrost komornego jest wskaźnikiem braku mieszkań i najlepszym środkiem zaradczym jest wzmoczenie akcji budowlanej. Z powodu ciągłego wzrostu ludności w Polsce, jasnym jest, że potrzebna będzie dodatkowa ilość domów na bliżej nieoznaczoną przyszłość. Gdy więc brak budynków jest zjawiskiem raczej stałym niż chwilowym, jest więcej niż pewne, że jedynym na to lekarstwem jest zachęta do budowania. Do akcji tej kraj posiada wszelkie zasadnicze środki: pracę, materiał, architektów. Gdyby Rząd z r. 1919 ujął to zagadnienie z tej strony, możnaby było je nietylko opanować, ale może zupełnie rozwiązać. Wzmiem tego, gorąca chęć ochrony lokatorów przeciwko tak zwanemu „paskarstwu mieszkaniowemu“, gdy byli mieszkańcy polskich miast i wielu innych przywędrowali z powrotem po ustaniu niemieckiej okupacji, doprowadziła Rząd do rozpoczęcia i kontynuowania wspomnianej polityki, z której może się teraz wywikłać tylko z wielką trudnością. Surowe ograniczenia dochodów z budynków zahamowały wznoszenie budowli i nie pozwoliły na wydatki w celach rekonstrukcyjnych. Podaż budynków tylko nieznacznie się zwiększyła, a stare są w jeszcze gorszym

stanie z powodu braku konserwacji. Tak mało zostało zrobione w kierunku usunięcia nędzy mieszkaniowej, że gwałtowne odwołanie wszystkich ograniczeń spowodowałoby powrotną falę śrubowania czynszów — kryzys, którego chciano uniknąć osiem lat temu.

Dwa rysy charakterystyczne tej polityki rządowej wybijają się jako specjalnie niekorzystne. Pierwszym jest używanie przedwojennego komornego bez waloryzacji jako absolutnej normy, wedle której należy ustanawiać stawki komornego. Do roku 1924 nie było żadnego rozporządzenia, któreby modyfikowało tę normę w miarę zmniejszającej się wartości pieniądza w czasie kolejnych okresów inflacji. Następstwem tego było doprowadzenie dochodów z budynków do zera. Powiadają, że w czasie inflacji z 1923—1924 nie było jednego domu w Warszawie, któryby miał dochód z komornego równy 1 dolarowi Stanów Zjednoczonych i że łączne komorne 11.400 domów w tym mieście nie wynosiło więcej niż 600 dolarów Stanów Zjednoczonych.

Pewne typy mieszkań nie podlegały ograniczeniom komornego. Ogólnie twierdzą jednak, że wyjątek stanowiło zaledwie 2⁰/₀ mieszkań. Warunki ograniczeń komornego zmieniane były od czasu do czasu, ustawa jednak z d. 28 czerwca 1919, daje wystarczający obraz planu ogólnego. Według ustawy tej komorne w jedno, lub dwupokojowych mieszkaniach miało wynosić nominalnie w walucie markowej tyleż co w większych mieszkaniach w czerwcu 1914. Dla większych mieszkań pozwolono na następujące zwyczajki ponad przedwojenną normę komornego:

za mieszkania trzy - pokojowe	10%
„ „ cztero „	15%
„ „ pięcio „	20%
„ „ sześć „	25%

O skutkach tej polityki sędzić da się najlepiej z faktu, że z 156.409 oddzielnych mieszkań w r. 1919, 103.012, czyli 65.8⁰/₀, składało się z lokali jedno lub dwupokojowych. Całkowita ilość mieszkań wynosiła 350,791, a więc 2,2 pokoju na każde mieszkanie.¹

¹ Wydawnictwa biura Statystycznego m. Warszawy. Resultate du Recensement des Immeubles et des Logements de Varsovie en 1919. Tom II, Część II, Tabl. 4.

Drugim rysem charakterystycznym polityki rządowej, która dokonała ruiny rozpoczętej przez poprzednią działalność, była odmowa podtrzymania właścicieli realności w ich usiłowaniach pobrania tych małych czynszów, jakie im wolno było nakładać. Wypowiedzenie mieszkania po okresie na jaki opiewał kontrakt mieszkaniowy, zostało zakazane; bezrobotnym udzielono moratorium w płaceniu komornego na 6 miesięcy do 1 roku, mimo, że pociągało to za sobą nieuniknione i bezpłatne zajmowanie przez nich mieszkań, bo przecie całkowite roczne komorne niemożliwym jest do zapłacenia dla tego, który nie mógł zapłacić go w miesięcznych lub tygodniowych ratach. Niewielkiej pomocy można też było oczekiwać z procesów za zaległe komorne, ponieważ procesy te dawały śmieszne poprostu wyniki. W kwietniu 1924 pewien właściciel realności miał przyznaną sumę 10.000 marek polskich czyli zł. 0005, jako komorne za umeblowane mieszkanie, składające się z trzech pokoi, przedpokoju kuchni z gazem i elektrycznością, za przeciąg 19 miesięcy. Rząd sam brał udział w tym wyzysku, ponieważ sąd w pewnym prowincjonalnym mieście, zajmując pięciopokojowe mieszkanie przez dwa i pół roku, napisał właścicielowi dnia 19 lipca 1924, że czynsz za ten okres wynoszący 8.460 marek polskich nie może być zapłacony, ponieważ równa się mniej niż zł. 0001. („Kurjer Informacyjny“ 5. 9. 1924).

Dziwna psychologia, będąca motywem całego postępowania przejawia się dobitnie faworyzowaniem lokatorów na innym punkcie. Ponieważ właściciel nie mógł wypowiedzieć mieszkania lokatorowi, ani rozwiązać kontraktu mieszkaniowego, byle tylko absurdalnie niskie komorne było uiszczane, lokator nabył na długi okres czasu stałe prawa do obiektów, które zajmował. Mimo nominalnych ograniczeń w dysponowaniu wynajętem przez siebie mieszkaniem okazało się w praktyce, że może on łatwo podnająć, wymienić, a nawet przekazać w spadku swoje prawa za znaczną gotówkę. Właściciel, chcąc wprowadzić się do własnego domu, zmuszony był zapłacić lokatorowi za usunięcie się z zajmowanego mieszkania. Ironja całej tej sytuacji okazała się z chwilą przejścia przywileju eksploatacji komornego przez tych lokatorów, którzy byli posiadaczami mieszkań w r. 1919. Lokatorzy ci częstokroć wyzyskiwali przybyszów bez miłosierdzia. W czasie inflacji można było podnająć jeden po-

kój za sumę większą aniżeli pierwotne komorne całego mieszkania. Prawdziwa wartość budynku stała się udziałem nie właściciela ale lokatorów i ci z kolei stali się paskarzami mieszkaniowymi pod protekcją państwa.

Zrobiono pewien wysiłek, by przeciwstawić się tym widocznym złym skutkom polityki ograniczenia komornego przez przyznanie kredytów na nowe budowle. Pierwotnie preliminowana suma wynosiła 500,000.000 zł., ale ze wzrostem trudności finansowych Centralnego Rządu i ogólnej sytuacji kredytowej, suma ta skurczyła się do jednej dziesiątej, tak, że miała małe praktyczne znaczenie. Głównym efektem tego było rozpoczęcie dość znacznej ilości budynków, które nie mogą być obecnie wykończone z powodu braku funduszy.

Podatki miejskie od gruntów i budynków.

Podatki nakładane na grunta miejskie i budynki rozpadają się na trzy grupy:

- 1) Podatek od budynków pobierany od wartości rocznego dochodu budynków, podlega dodatkowym lokalnym podatkom.
- 2) Podatek lokatorski.
- 3) Podatek od parcel niezabudowanych.

Podatki te będą rozważane pokrótce kolejno.

1. **Podatek od budynków.** Obecna ustawa normująca ten podatek pochodzi z r. 1924. Podatkowi temu podlegają dochody ze wszystkich budynków ukończonych przed 1 stycznia 1922 r. Nowe budynki są wolne od podatku na przeciąg 15 lat. Wymiar podatku związany jest z procedurą ustalania komornego. Ustawą z r. 1924 usiłowano poprawić sytuację przez wprowadzenie następującej skali, która miała za podstawę, jak przedtem, czynsz za czerwiec 1914, obecnie po raz pierwszy ustalony w złocie. W drugim kwartale 1924 (ustawa nosi datę 2 kwietnia 1924) komorne miało wynosić:

za 1 pokój — 5% komornego podstawowego
 „ 2 lub 3 pokoje — 10% komornego podstawowego
 „ 4 do 6 pokoi — 15% „ „
 20% komornego podstawowego za mieszkania o więcej
 niż 6 pokojach, sklepy, pensjonaty
 za sklepy, których komorne przedwojenne wynosiło
 więcej niż 6000 rubli — 25% komornego podstawowego.

Przez przeciąg drugiej połowy 1924 roku upoważniono właścicieli do podwyżki komornego w wysokości 4% komornego podstawowego za każdy kwartał, a od 1 stycznia 1925 kwartalna podwyżka miała wynosić 6%. Wszystkie podwyżki miały ustać z chwilą osiągnięcia przez komorne przedwojennej normy. Jest to niespodzianką, mówiąc oględnie, znaleźć tego rodzaju skalę jak ta po sześciu latach od zainaugurowania prawodawstwa, które wprowadziło komorne przedwojenne jako podstawę; ale inflacja jest wirem. Te kraje, które były na tyle szczęśliwe, że zdołały zeń wypłynąć, nie zawsze mogą utrzymać swój pierwotny kierunek. Jeśli powyższa skala podwyżek będzie trwała, komorne jednopokojowego mieszkania znajdzie się na przedwojennym poziomie w trzecim kwartale 1928 roku, 10 lat po zainaugurowaniu zasady utrzymania komornego na tym poziomie.

Podatek dochodowy od budynków ustalono na 20% komornego za rok 1924. Odtąd rata podatkowa ma się zmniejszać w miarę zwiększania się wedle tej skali wartości pobieranego komornego. Od roku 1928 rata podatkowa ma wynosić 7% komornego.

Dwie uwagi dadzą się uczynić o tej sytuacji. Po pierwsze, komorne przedwojenne okaże się zbyt niskie aby mogło być uważane za wyraz rentowności budynków w Polsce w r. 1928. Nigdzie indziej komorne nie zatrzymało się na podobnie długi okres czasu na równie niskim poziomie, i rzeczą jest nieprzypuszczalną, żeby, wobec szczupłej ilości budowanych domów, przy jednoczesnym szybkim wzroście ludności, podaż mieszkań dorównała zapotrzebowaniu przy utrzymaniu podstawowego komornego z r. 1924. Po wygaśnięciu ustaw, ograniczających wysokość komornego, to ostatnie będzie musiało z natury rzeczy osiągnąć poziom wyższy, pozwalający na jego ustabilizowanie się. W rzeczywistości stabilizacja złotego na poziomie przez Komisję zaleconym, pociągnie za sobą podniesienie się ceny komornego na równi z innymi cenami do zagranicznej wartości tychże w złocie. Gdyby jednak obecne ograniczenia stosowane były w dalszym ciągu w tej samej mierze zamiast być dostosowane do zmiany wartości złotego, właściciele nieruchomości byłiby pokrzywdzeni w miarę wzrostu innych cen.

Drugą nasuwającą się uwagą jest, że podatek od dochodu budynków wprowadzony w r. 1924 znalazł się w dziwnie od-

wrotnym stosunku do zdolności płatniczej podatników. Na mocy opracowanej skali najwyższa stawka obowiązywała w r. 1924, t. j. wówczas, gdy najwyższa suma możliwa do osiągnięcia z komornego była niższa niż w latach następnych. Z chwilą zaś podwyżki komornego zaczyna się zniżka stawki podatkowej. Obecnie bezcelowem byłoby rozwodzić się o podobnej polityce podatkowej praktykowanej już od lat prawie dwóch, a która już zdążyła wyrządzić tyle zła na ile ją było stać. Wypada jednak zaznaczyć, że nawet przy powrocie do normalnych stosunków budowlanych, gdy komorne dojdzie znów do wysokości stanowiącej dostateczną podniętę dla kapitału do szukania lokaty w budownictwie domów, 7-procentowa stawka podatkowa od dochodu otrzymywanego od budynków okaże się zbyt wygórowaną, de facto równać się bowiem będzie siedmioprocentowemu podatkowi od dochodu brutto kapitału ulokowanego w budynkach. Jest to jeden jeszcze argument przemawiający za odrębnem szacowaniem wartości dochodowej miejskich gruntów i dochodu, który dają budynki, pozwalającym na zróżniczkowanie, jeśli zajdzie potrzeba, stawek podatkowych od każdego z tych obiektów.

2. **Podatek lokatorski.** Trudno dokładnie ustalić ile właściwie i jakie podatki, pobierane są od lokatorów jako takich? Mieszkańcy Warszawy podlegają niektórym specjalnym opłatom na pomieszczenie studjujących oficerów, na cele lokalne i t. d. Płacą także różne podatki lokatorskie. Jednym z tych ostatnich był podatek wprowadzony w celu dostarczenia funduszków na spłatę procentów i amortyzacji kredytów, przyznanych dla nowych budowli. Wymiar tego podatku przeprowadzono na podstawie przypuszczenia, że cała kwota 500,000.000 złotych będzie wypożyczona na cele budowlane, a zmiana w tych planach nie pociągnęła za sobą żadnej zmiany w ustawie podatkowej, mimo, że ogromnie zmniejszyła jej efekt.

Plan subsydjowania nowych budowli polegał na przyznaniu krótkoterminowych sześcioprocentowych pożyczek do wysokości nieprzekraczającej 80% wartości budynku. Po półtora roku od ukończenia kredyty te miały być spłacone przez krajowe banki kredytowe w postaci długoterminowych listów zastawnych, przynoszących 8% i więcej, połowa wypłacalna w 15 latach, a połowa w 25 latach. Zaciągający pożyczki mieli płacić 4 i pół pro-

cent od tych obligacyj, a różnicę miano pokryć z podatku lokatorskiego.

Podatek nałożony na lokatorów w tym celu miał być pobierany tylko od lokatorów budynków, wzniesionych przed 1 stycznia 1919. Stawka ma wynosić 6% przedwojennego komornego w zlocie, które obliczono na około 450,000.000 złotych. Na tej podstawie podatek powinien przynieść 27,000.000 złotych rocznie. Pobór tego podatku oddano w ręce władz gminnych, które administrowały go zupełnie obojętnie. Fiasko programu kredytowego i oczekiwanie, że ustawa może być zmieniona, sprawiły obojętność dla tej sprawy zarówno u poborców jak i płatników tego podatku. Jednak zebrano około 13,000.000 złotych, z których można by pokryć wydatki, wynikłe z tytułu przyznanych kredytów.

3. **Podatek od parcel niezabudowanych.** Podatek ten stosuje się tylko do niezajętych parcel, położonych przy ulicach wykończonych albo powstających i do parcel, mających niewystarczające zabudowania. Wartość dochodową takich gruntów ustanawia komisja szacunkowa, wyłoniona przez władze gminne i o ile dotychczas wiadomo, niema dozoru nad jej pracami ani kontroli jej rezultatów przez władze administracyjne wyższej instancji. Komisje te ustalają również, które z istniejących budynków są niewystarczające w myśl ustawy. Stawka podatkowa wynosi $\frac{1}{2}\%$, z wyjątkiem gruntów położonych w centrum miast, będących siedzibą województwa, gdzie wynosi 1%. Ogółem podatkowi temu podlega 643 miast.

ZALECENIA.

1. Sytuacja budowlana powinna ulec zmianie na lepsze. Jest zupełnie jasnym, że rewizja całej polityki odnośnie do wznoszenia i wynajmowania budynków czy mieszkań musi poprzedzić jakiegokolwiek usiłowania większego obciążenia podatkowego. Kura znosząca złote jaja jest bliska śmierci, w tym więc wypadku tylko energiczne środki naprawy będą skuteczne. Należy natychmiast wypracować plan długoterminowego finansowania budowy, zasilanego przez podatki tak lokatorskie jak i nakładane na właścicieli, dalej konieczne jest rozwinięcie pro-

gramu, na podstawie którego byłyby zniesione wszelkie ograniczenia, które nakładają tak wielkie ciężary na posiadanie budynku, które przecie jest konstytucją dozwolone. Szczegóły takiego planu nie należą do przedmiotu sprawozdania o systemie podatkowym.

2. Rząd powinien dać zapewnienie, że nie będzie powtarzał polityki wywłaszczeniowej. Gwarancja powinna być wystarczająco silna, by wzbudzić zaufanie i spowodować napływ kapitału do przedsięwzięć budowlanych.

Propozycja powyższa nie wymaga żadnych argumentów na swoją obronę. Przyzwoite i wygodne pomieszczenie ludności powinno być jedną z głównych trosk każdego rządu. Jedyną drogą, stojącą obecnie do wyboru, a prowadzącą do celu, jest zachęcenie ludności do oszczędzania i inwestowania uzyskanych w ten sposób kapitałów w budowaniu domów. Doświadczenie Polski w ciągu lat ostatnich wykazało, więcej niż na jednym punkcie, ekonomiczną zależność Państwa od dobrej woli, czynnej pomocy i współpracy prywatnego kapitalisty. W żadnym innym względzie zależność ta nie uwidoczniła się tak wybitnie jak w kwestji budowlanej, której rozwiązanie dostarczyłoby odpowiedniej liczby domów dla ludności. Niema żadnej wątpliwości, że właściciele realności ucierpieli znacznie z powodu zamachu na swoje prawa własności, który równał się prawie wywłaszczeniu. Wspomnieliśmy w poprzednio wymienionym przykładzie, że Rząd sam wielokrotnie brał udział w tych praktykach. Na błędnej polityce Rządu nieroztropnie urzeczywistnianej ciąży odpowiedzialność za większą część trudności, które obecnie mają do zwalczania właściciele realności i cała ludność w związku z sytuacją mieszkaniową.

Coprządnie nie można twierdzić z całą pewnością, że gdyby nie było żadnych ograniczeń, to inwestycja kapitału w budowlach osiągnęłaby wielkiej cyfry, ponieważ w czasie inflacji rzeczywista wartość domów znacznie spadła. Nie zapominajmy jednak, że gwałtowne zapotrzebowanie mieszkań złagodziłoby skutki inflacji do pewnego stopnia aby jednak skończyć z głodem mieszkaniowym, sytuacja wymagała stosowania polityki zachęty raczej niż represji.

3. Należy jak najwcześniej zarzucić cały program ograniczeń.

Zrozumiałem jest, że w obecnych warunkach nie można odwołać tego programu natychmiast w całej rozciągłości. Należy jednak dać do zrozumienia całemu społeczeństwu, że ten sposób faworyzowania musi ustać. Jak wykazano powyżej, ustawa o ochronie lokatorów w skutkach swoich protegowała głównie tych, którzy byli posiadaczami mieszkań w 1919 r. i dostarczyła im, zamiast właścicielom realności, sposobności do eksploatacji tych, którzy z jakiegokolwiek powodu byli zmuszeni czy to do zmiany mieszkania czy też o staranie się o nowe. Nowożeńcy, akademicy, podróżujący w celach handlu i urzędnicy prywatni i rządowi, służbowo przeniesieni, byli najbardziej wyzyskiwani.

4. Uwalnianie lokatorów nowowyprowadzonych domów od podatku, nałożonego na wszystkich innych lokatorów, powinno natychmiast ustać.

Jedynym powodem tego wyróżnienia wydaje się być przekonanie, że tego rodzaju uwolnienie od podatku przyczyni się do wzrostu ruchu budowlanego. Faktem jednak jest, że uwolnienie lokatora nowego domu od podatku, nałożonego na lokatorów jako takich, prawdopodobnie nie przynosi właścicielowi jakiejś takiej korzyści, nie wzmacnia również chęci inwestowania kapitałów w budynkach tak długo jak trwa tak silny brak mieszkań jak obecnie, ponieważ tenże brak mieszkań stanowi sam przez się zachętę najsilniejszą. Jeśli wydaje się pożądanym zachęcanie do wzmożenia akcji budowlanej, należałoby całkowicie lub częściowo uwolnić od podatku na przeciąg kilku lat właścicieli realności odnośnie do dochodów z ich inwestycji.

Wartość czasowego wyłączenia od podatku i wszystkie podobne wyłączenia, powinny być ściśle ograniczone co do czasu, a mogą być łatwo przecenione jako zachęta do budowania. Ma to pewien skutek bezwątpienia, ale okres wyłączenia od podatku jest zwykle krótki w porównaniu z czasem trwania budynku a bezpośrednia korzyść z wyłączenia posiada mniejszą wartość dla człowieka, chcącego umieścić swoje kapitały, aniżeli obawa jego przed ogólną polityką, która może pozbawić go całego dochodu lub jego praw własności.

5. Zerwać natychmiast z polityką udzielania moratoriumów w płaceniu komornego i podatków.

Jak wykazano w pierwszym rozdziale niniejszego sprawozdania, zwyczaj udzielania odroczeń spowodował demoralizację we wszelkiem pobieraniu podatków i w dalszym ciągu przez cały czas swego istnienia będzie demoralizującym. Ostatniem takim zdarzeniem w związku z podatkiem budowlanym jest ustawa z 27 marca 1926, która zawiesiła kwartalną podwyżkę komornego na przeciąg reszty bieżącego roku. Ta sama ustawa rozszerza również moratorium komornego dla bezrobotnych z sześciu miesięcy na jeden rok. Odnośnie zaś do zaległych podatków i zaległego komornego z pewnością musi mieć miejsce jakieś załatwienie tej sprawy w postaci rozporządzenia, zawierającego odpisanie należności. Rząd jednak musi działać z myślą o przyszłości i zdecydować się na politykę, w której zwłoka i moratoria nie będą miały miejsca, chyba wyjątkowo.

Pierwszą troską Rządu powinno być stworzenie systemu podatków takiego, który jest sprawiedliwy i równomierny. Wedle takiego systemu, zobowiązania obywatela wobec Państwa nie mogą zależeć od jego innych długów lub wydatków. Gdy jednak zajdzie potrzeba uwolnienia od podatków ludzi, zasługujących na specjalne względy, należy to uczynić w sposób odmienny aniżeli serjami rozporządzeń, które wykluczają sprawne funkcjonowanie systemu podatkowego.

6. Należy wprowadzić nowoczesne metody szacowania realności miejskich.

Podczas gdy pełne zastosowanie powyższych metod musi być odroczone do czasu, gdy przemysł budowlany wykaże wystarczającą żywotność, to jednak stopniowa organizacja tej pracy powinna postępować naprzód. Potrzeba będzie dwu do trzech lat prac przygotowawczych nad zbieraniem i studjowaniem danych, zanim możliwem będzie wprowadzenie podatków na nowej podstawie. Tutaj, na wypadek szacowania gruntów, usługi amerykańskiego eksperta jako taksatora, będą bardzo cenne. Olbrzymia wartość realności w wielu amerykańskich miastach, szybkość z jaką budynki są wznoszone i burzone, by ustąpić miejsca innym, wielka ilość transakcyj i zawile stosunki kontraktowe między właścicielami parcel, właścicielami budynków na parcelach tych wzniesionych i lokatorami, stworzyły skomplikowane zagadnienia w ocenianiu obiektów, rozwiązane zupełnie wystarczająco w wielu amerykańskich miastach. Odpowiedzialny ame-

rykański oceniiciel, po daniu mu wolnej ręki w organizowaniu swojej pracy, mógłby w przeciągu dwu lub trzech lat zreformować całą technikę szacowania realności miejskich. Najważniejszą rzeczą, potrzebną w związku z tem, jest raczej ulepszona technika w ustalaniu wartości, niż radykalna zmiana w systemie podatków budowlanych.

7. Oddzielne szacowanie gruntów i budynków miejskich.

Jest ono zasadniczą cechą ulepszanego systemu opodatkowania nieruchomości miejskich. Zagadnienie ocenienia jest tak skomplikowane, że staje się koniecznem rozbić je na składające je czynniki, którymi w wypadku nieruchomości miejskiej są: parcela i wzniesiona na niej budowla. Analiza wartości uławną jest przez rozróżnienie między wartością parceli, gdy chodzi o grunty, i kosztami budowli z odpowiedniem uwzględnieniem różnych typów budowli, z uwzględnieniem spadku wartości z powodu upływu czasu i zniszczenia, o ile chodzi o budynki.

Oddzielne szacowanie gruntów i budynków pozwala również na odpowiednie rozłożenie podatku między właścicielem i lokatorem. Po zmodyfikowaniu systemu opodatkowania nieruchomości miejskiej, wedle wskazań niniejszych, i po zniesieniu lub gruntownej zmianie ustaw, ograniczających komorne, powinny zniknąć podatki, pobierane od lokatorów, gdyż w wypadku podatku budowlanego spoczywa on zwykle na ich barkach.

8. Jest godnem polecenia, by stawki podatkowe dla Skarbu Państwa od wszystkich gruntów i budynków były jednakowe w całym Państwie, zaś dodatkowe podatki gminne od nieruchomości miejskich powinny być regulowane zgodnie z potrzebami gminy i z uwzględnieniem innych miejscowych źródeł dochodów.

Potrzeba jednolitej stawki podatkowej dla Skarbu Państwa jest jasna. Wszystkie nieruchomości miejskie powinny być obciążone na korzyść Skarbu Państwa na zasadzie równości, którą można osiągnąć w ustaleniu prawdziwej wartości nieruchomości miejskiej i nałożeniu na nią jednolitej stawki podatkowej. Ponieważ jednak nieruchomości są wielkim czynnikiem w bogactwie każdego miasta, dodatki do tej stawki mogą nastąpić dla celów miejscowych, ale suma, którą można dodać, powinna być

ograniczona, celem zachęcenia zarządów gminnych do rozbudowania swoich własnych i charakterystycznych dla danej miejscowości źródeł dochodu, unikając w ten sposób niezwykle wielkiego obciążenia podatkowego nieruchomości.

ROZDZIAŁ 5.

Świadectwa przemysłowe i podatek obrotowy.

System świadectw przemysłowych i podatku od obrotu był wprowadzony w roku 1923 i obowiązuje obecnie zgodnie z ustawą z dnia 7 sierpnia 1925 r. Ustawa polska opiera się na podobnym prawie rosyjskim, które z kolei wzorowało się na planie francuskim opodatkowania handlu zapomocą kombinacji patentów oraz podatku przemysłowego.

W rzeczywistości istnieją dwa samoistne podatki nałożone przez tę ustawę. Jeden jest rocznym podatkiem w formie wykupywania świadectw przemysłowych, drugi zaś podatkiem od sumy wpływów czyli od obrotu. Pod jedną lub pod obiema postaciami podatek stosuje się do wszelkich przedsiębiorstw, zajęć i zawodów wolnych z pewnemi wyjątkami, oznaczonemi w ustawie. Handel wędrowny opłaca tylko świadectwa przemysłowe, podczas gdy zawody wolne płacą tylko podatek od obrotu. Podstawą dla wprowadzenia wyjątków była chęć zwolnienia przedsiębiorstw użyteczności publicznej oraz przedsiębiorstw pracujących na eksport od nadmiernych ciężarów. Do wyjątku należą również transakcje ściśle rolnicze, chociaż ten wyjątek nie rozciąga się na eksploatację lasów, handlowe mleczarnie, browary i gorzelnie nawet gdyby te ostatnie były prowadzone w związku z gospodarstwem rolnem dla zużytkowania produktów tego gospodarstwa.

Świadectwa przemysłowe. Ustawa wymaga opłacenia świadectwa przemysłowego przez każde przedsiębiorstwo handlowe lub przemysłowe z wyjątkiem takich, do których stosują się określone wyjątki. Dla każdego zakładu ma być wykupione osobne świadectwo odpowiedniej kategorii i conajmniej jedno świadectwo jest wymagane od przedsiębiorstw obliczonych na zysk, które nie utrzymują oddzielnych zakładów. Podobne wy-

magania stosują się do zajęć przemysłowych wyliczonych w ustawie. Definicja „oddzielnego zakładu“ jest dostatecznie jasną w ustawie. Ministrowie Skarbu oraz Handlu i Przemysłu współdziałają ze sobą jako instancja odwoławcza ostatecznie decydująca sprawy wątpliwe. Świadectwa przemysłowe, ważne przez jeden rok, są wykupywane w listopadzie i grudniu każdego roku w urzędach skarbowych tego okręgu, w którym znajduje się główne biuro przedsiębiorstwa, przyczem opłata pobiera się za rok z góry. Przedsiębiorstwa rozpoczynające swoją działalność po 1 lipca mogą uzyskać świadectwa przemysłowe za pół ceny na pozostały okres roku podatkowego. Przedsiębiorstwa sezonowe płacą również pół ceny świadectw przemysłowych. Świadectwa muszą być wystawione w miejscu widocznym w biurze przedsiębiorstwa lub lokalu, w którym prowadzi się interes. Zakłady nie posiadające świadectw przemysłowych lub posiadające świadectwa niższej kategorii aniżeli ta, do której przedsiębiorstwo ma należeć, podlegają zamknięciu, o ile odpowiednie świadectwo nie zostanie wykupione w ciągu dwóch tygodni od przeprowadzenia inspekcji. Składy muszą mieć kartę rejestracyjną, za którą opłata wynosi 10 zł.

Na początku roku powinna być przeprowadzona ścisła inspekcja wszystkich zakładów zobowiązanych do wykupna świadectwa przemysłowego. Inspekcja taka musi być zakończona w czasie oznaczonym przez naczelnika Izby Skarbowej. Ma ona na celu zebranie informacji, które mogłyby być użyte dla oznaczenia sumy obrotu, specjalnie w tych wypadkach, gdy płatnicy nie prowadzą ksiąg rachunkowych, a więc gdy obrót może być szacowany głównie na podstawie domniemań. Poza tem inspekcja ma na celu sprawdzenie stosowania systemu świadectw przemysłowych. Dokonanie inspekcji powinno być oznaczone na świadectwie przemysłowym lub karcie rejestracyjnej.

Zrózniczkowanie opłat jest częścią najtrudniejszą takiego podatku, gdyż z konieczności skala jest niezmienna i opłaty są nakładane mechanicznie. W obecnym wypadku skala opłat jest nie tylko niezmienną, lecz również skomplikowaną i nieodpowiednią. Przedsiębiorstwa handlowe są zgrupowane w sześć kategorii, zaś przedsiębiorstwa przemysłowe w osiem kategorii. Opłata za świadectwo przemysłowe dla przedsiębiorstw handlowych kategorii I, Va, Vb oraz dla przedsiębiorstw przemysłowych

wych kategorii I—V nie jest uzależniona od miejsca prowadzenia przedsiębiorstwa gdy dla wszystkich innych kategorii zarówno handlowych jak i przemysłowych przedsiębiorstw opłaty są zróżniczkowane stosownie do rozmiaru miasta, w którym prowadzone jest przedsiębiorstwo. Warszawa stoi w klasie najwyższej, zaś inne miasta, miasteczka i wsie są zgrupowane w czterech niższych klasach. Cena świadectwa przemysłowego dla określonego przedsiębiorstwa zależy wobec tego w pierwszej mierze od klasyfikacji tego przedsiębiorstwa według pewnych czynników oznaczonych w ustawie jak na przykład ilość pracowników, wysokość produkcji lub czysto-fizycznych czynników takich jak powierzchnia ogrzewalna kotłów (o ile chodzi o statki), z drugiej zaś strony zależy wysokość opłaty od miejscowości w której zakłady są położone z wyjątkiem tych kategorii, dla których wysokość opłaty jest jednostajną dla całego Państwa. Praktycznym rezultatem tak skomplikowanego systemu jest pewna chaotyczność. Dla przykładu, pierwsza kategoria przedsiębiorstw handlowych obejmuje:

- 1) wszystkich hurtowników;
- 2) kollektury z obrotem ponad 500.000 zł.;
- 3) domy bankowe oraz instytucje krótkoterminowego kredytu z obrotem ponad 500.000 zł.;
- 4) towarzystwa ubezpieczeń prócz wzajemnych;
- 5) przedsiębiorstwa budowlane z obrotem ponad 400.000 zł.;
- 6) przedsiębiorstwa komisowe, posiadające oddziały oraz składy towarowe niezależnie od tego czy udzielają kredytu czy też nie;
- 7) restauracje i jadalnie, zatrudniające ponad 20 pracowników;
- 8) hotele o więcej niż 100 pokojach;
- 9) pensjonaty o więcej niż 50 pokojach;
- 10) drogerje, zatrudniające ponad 8 osób;
- 11) kinoteatry o więcej niż 500 krzesłach;
- 12) teatry, cyrki i t. d. o więcej niż 750 krzesłach;
- 13) koleje zarówno normalne jak i wąskotorowe.

Opłata za roczne świadectwo przemysłowe każdego z wyżej wymienionych przedsiębiorstw wynosi 2.000 zł. niezależnie od miejsca prowadzenia przedsiębiorstwa.

Misja nie rozumie psychologii, na której opiera się powyższa klasyfikacja, zresztą typowa dla całego systemu. Widocznie intencją było zgrupowanie największych przedsiębiorstw w rozmaitych dziedzinach handlu. Taka myśl jest zupełnie słuszną, jednakże przeprowadzenie jej w powyższym wypadku jest co najmniej nieodpowiednie. Dla niektórych rodzajów przedsiębiorstw oznaczony jest obrót minimalny, w innych znów wypadkach wszystkie przedsiębiorstwa danego rodzaju są zaliczone do tej kategorii, niezależnie od wysokości obrotu. Stosowane są jeszcze dwa kryteria dla innych przedsiębiorstw, a mianowicie rozmiary budynku oraz ilość pracowników. Bezwzględnie istnieje pewna zależność pomiędzy temi czynnikami i rozmiarem obrotu, jednakże niema żadnej zależności pomiędzy obrotem największego pensjonatu, drogerji lub kinoteatru z jednej strony, a największego banku, domu komisowego lub hurtownika z drugiej strony. Pierwsze mogą być największymi przedsiębiorstwami w swojej klasie, jednak cała ich grupa może mieć obrót daleko niższy od największych przedstawicieli jakiejś innej klasy — a pomimo to opłata za świadectwo przemysłowe pozostaje taka sama w obu wypadkach. Trudności te są nierozdzielne od systemu świadectw przemysłowych.

Podatek od obrotu. Druga część podatku przemysłowego opartą jest na obrocie czyli sumie wszystkich wpływów. Koncepcja sama nie jest ani wyraźnie zdefiniowana, ani skądinąd jasno określona. Dla przykładu, ustawa wyraźnie upoważnia odliczenia z tytułu frachtów i asekuracyj poniesionych na rachunek kupującego, dyskonta, zwrotu towarów oraz różnicy gatunku między próbką i sprzedanym towarem. Straty bankowe na operacjach walutowych, czekach i papierach wartościowych odliczają się od ogólnej sumy obrotu (art. 12 ustawy). Troskliwą opieką otacza się kopalnie nafty w art. 17 ustawy, zawierającym przepis następujący: „Wartość ropy surowej i gazu, przeznaczonych na zapłatę dzierżawy i obciążonych podatkiem od kapitałów i rent, będzie odliczona od sumy ogólnej dochodów, reprezentujących obrót przedsiębiorstwa“. Żadne inne przedsiębiorstwa nie mogą odliczać dzierżawy lub opłat w naturze, chociaż w tych wypadkach jednakowo ma zastosowanie podatek od kapitałów i rent. Jak tylko wchodzi się w sferę odliczeń można

szybko zatracić wyobrażenie obrotu lub dochodu brutto, który jest podstawą podatku.

Podatek od obrotu wynosi 2^o/_o z następującymi wyjątkami:

- a) 1^o/_o od obrotu powstającego ze sprzedaży surowców lub towarów wyprodukowanych przez przedsiębiorstwo przemysłowe, o ile sprzedaż jest uskuteczniła innemu przedsiębiorstwu przemysłowemu dla dalszej przeróbki lub dla użycia w danym przemyśle;
- b) 1/2^o/_o od obrotu powstającego z handlu artykułami pierwszej potrzeby i surowcami niezbędnymi dla rozwoju krajowego rolnictwa i przemysłu, o ile handel ten jest prowadzony przez przedsiębiorstwa hurtowe oraz przedsiębiorstwa zawodowego skupu i sprzedaży;
- c) 1^o/_o od obrotów przedsiębiorstw prowadzących handel detaliczny artykułami spożywczymi;
- d) 5^o/_o od ogólnej sumy komisowego lub innego wynagrodzenia otrzymanego przez osoby lub przedsiębiorstwa działające jako kupcy komisowi lub pośrednicy handlowi czy to jako spedytory, ajenci przewozowi, maklerzy lub inni.

Powyższe różnice skali podatku wymagają ścisłych określeń zarówno terminologii jak i ścisłego stosowania w praktyce. Ustawa podaje definicje handlu hurtowego, za który uważaną jest sprzedaż wszelkich towarów kupcom i przemysłowcom lub przedsiębiorstwom mającym kontrakty dostaw dla Rządu lub organizacyj handlowych dla dalszej odsprzedaży, przeróbki oraz sprzedaż (w ładunkach wagonowych) towarzystwom rolniczym i producentom. Dowód, że interes jest handlem hurtowym, ma być przeprowadzony z ksiąg rachunkowych. Minister Skarbu w porozumieniu z Ministrem Przemysłu i Handlu ma ustalić listę artykułów pierwszej potrzeby. Przewidzianą jest również, że w razie „uzasadnionej ekonomicznej konieczności“ ministrowie ci w porozumieniu ze sobą mogą obniżyć wysokość podatku obrotowego dla handlu hurtowego o 1^o/_o.

Zastosowanie ustawy. W przeciwieństwie do sprawy świadectw przemysłowych druga część ustawy nasuwa poważne trudności przy jej stosowaniu. Dla opanowania tych trudności utworzoną została dość ciężka organizacja wzorowana na metodach państw zaborczych dla podobnych podatków. Uzyskanie ścisłych zeznań od wszystkich, którzy podlegają podatkowi od

obrotu jest tem trudniejsze, że zaledwie nieznaczna część osób zatrudnionych w zajęciach handlowych i zawodowych prowadzi książki rachunkowe lub inne, na mocy których możnaby ściśle określić ich obrót. Z drugiej strony istnieje brak dostatecznie wykwalifikowanych urzędników, którym możnaby bez obawy powierzyć przeprowadzenie przepisów takiej ustawy, boć przecie niezmiernie niska skala płac w służbie państwowej przyczynia się skutecznie do usuwania się osób mających dostateczne wykształcenie i kwalifikacje.

Przepisy wykonawcze wymiaru podatku od obrotu są wzorowane na procedurze starego regime'u, procedurze opartej na zasadzie udziału płatników w wymiarze podatku i jego sprawowaniu. Ten współdziałanie jest w części spadkiem po jednostkach administracyjnych o wybitnie autonomicznym charakterze specjalnie w Rosji, w części zaś jest rezultatem głęboko zakorzonego przeświadczenia, że jedynym celem Rządu jest jak najsilniejszy nacisk podatkowy bez uwzględnienia sprawiedliwości i rozsądku i że płatnicy muszą mieć udział w wymierzaniu podatków dla przeciwdziałania temu naciskowi. Dawniejsze rządy zbyt często dawały powód do utrwalenia się takiego pojmowania stosunku urzędnika do płacących podatki. Jak na to wskazuje organizacja administracyjna podatku przemysłowego tak samo zresztą jak i podatku dochodowego, próba demokratyzacji i decentralizacji procedury wymiarowej przyniosła w rezultacie organizację ciężką, nad rezultatami zaś pracy tej organizacji centralne władze skarbowe nie mają dostatecznej kontroli.

Powiatowe Rady wymiarowe. Powiatowa Rada wymiarowa składa się z prezesa, którym z urzędu jest naczelnik Powiatowego Urzędu Skarbowego lub jego zastępca, z przedstawiciela Powiatowego Urzędu Podatków i Opłat Skarbowych, wyznaczonego przez naczelnika Wojewódzkiej Izby Skarbowej oraz z ośmiu lub dwunastu członków i tyluż zastępców, wybranych wśród płatników podatku przemysłowego. Połowę ilości członków i zastępców wyznacza naczelnik Wojewódzkiej Izby Skarbowej na propozycję naczelnika Powiatowego Urzędu Skarbowego, zaś druga połowa jest przez niego wyznaczona z liczby kandydatów przedstawionych przez Izby handlowo-przemysłowe, Izby rzemieślnicze oraz organizacje zawodowe. Listy takie muszą zawierać najmniej trzykrotną liczbę kandydatów w stosunku

do liczby członków Rady. Kandydaci muszą być dobrze obznajomieni ze stosunkami w danym powiecie, przyczem ma być zabezpieczony udział w Radzie przedstawicieli dużych, średnich i małych przedsiębiorstw. Kandydatami mogą być tylko ci płatnicy podatku przemysłowego, którzy posiadają pełnię praw politycznych i nie byli karani za przekroczenia przepisów ustawy o podatku przemysłowym. Zapewnioną jest ścisła tajność. Wysokie kary są nakładane za użycie uzyskanych informacji w celu zaszkodzenia dobrej sławie lub przedsiębiorstwu osób zainteresowanych. Członkowie Rady oraz ich zastępcy są wyznaczani na lat cztery, przyczem połowa każdej grupy ustępuje co drugi rok. Zawiadomienia na piśmie o posiedzeniach Rady muszą być wysyłane conajmniej na 5 dni naprzód. Rezolucje Rady są ważne tylko przy obecności conajmniej połowy liczby członków. Jednakże o ile niema tej liczby, drugie posiedzenie może być wyznaczone i ważne niezależnie od liczby członków obecnych. Zawiadomienia zwykle zawierają wezwanie na drugie posiedzenie, mające się odbyć w pół godziny po czasie wyznaczonym dla pierwszego posiedzenia.

Określenie obrotu handlowego.

Osoby zatrudnione w handlu lub zajęciu, podlegającemu opłacie podatku obrotowego, mają prowadzić conajmniej jedną księgę rachunkową, w której ma być uwidoczniiony dochód brutto. Oczywiście księgi takie nie są zazwyczaj prowadzone ściśle i wykazany dochód brutto wymaga najczęściej sprawdzenia. Sprawozdanie w formie przewidzianej ustawą i przepisami wykonawczymi do niej, musi być przedłożone naczelnikowi Powiatowego Urzędu Skarbowego, nie dalej jak 15 lutego każdego roku w stosunku do transakcyj uskutecznionych w ostatnim roku kalendarzowym. Na podstawie danych, wykazanych w sprawozdaniu i z pomocą wszelkich informacji, jakie mogłyby być uzyskane przez jego urzędników lub przez wojewódzką Izbę Skarbową, naczelnik Powiatowego Urzędu Skarbowego opracowuje swoje propozycje dotyczące wymiaru podatku obrotowego za dany rok. O ile płatnik prowadzi księgi rachunkowe i przedstawia je dla sprawdzenia, obrót wymierzony nie może się różnić od obrotu wykazanego w księgach za wyjątkiem wypadków stwierdzonej nieprawidłowości ksiąg.

Propozycje naczelnika Powiatowego Urzędu są przedstawiane Powiatowej Radzie wymiarowej, która przystępuje definitywnie do wymierzenia obrotu podlegającego podatkowi. W chwili uskutecznienia wymiaru, jednak nie później niż 15 kwietnia, zawiadomienia muszą być wysłane płatnikom o wysokości podatku należnego od wymierzonego obrotu. Podatek jest płatny przed 15 maja (art. 81). Zeznania pominięte mogą być rozpatrywane w każdym czasie i wymiary dodatkowe w stosunku do każdego roku mogą być uskuteczniane w ciągu 5 lat.

W tem miejscu należy wspomnieć o zaliczkach na podatek obrotowy. Wszystkie większe handlowe i przemysłowe firmy, specjalnie zaś te, które prowadzą przepisane księgi rachunkowe, są obowiązane do płacenia w ciągu roku podatkowego zaliczek na rachunek tego podatku. Największe przedsiębiorstwa płacą miesięcznie sumy równe podatkowi od obrotu za styczeń, wtedy gdy inne mogą płacić albo kwartalnie $\frac{1}{3}$ część wysokości podatku za rok ubiegły lub miesięcznie $\frac{1}{12}$ część tej sumy. Pokwitowania lub odpisy pokwitowań na zaliczki muszą być dołączone do zeznań i ostateczny wymiar jest wezwaniem do zapłacenia pozostałości należnego podatku.

Płatnik niezadowolony z wysokości obrotu, określonego przez Radę wymiarową, może odwołać się do Komisji odwoławczej działającej przy Wojewódzkich Izbach Skarbowych. Ustrój tych Komisji jest identyczny z ustrojem Rad wymiarowych. Naczelnik Izby Skarbowej lub jego zastępca przewodniczy z urzędu. Dwóch członków Komisji są urzędnikami Izby, członkami Komisji są również dwaj urzędnicy wyznaczeni przez Ministra Skarbu. Oprócz nich do Komisji wchodzi ośmiu lub dwunastu członków, wybranych wśród płatników podatku przemysłowego. Z tych połowa jest wyznaczona przez Ministra Skarbu na propozycję naczelnika Izby Skarbowej, a druga połowa wyznaczona jest przez tegoż Ministra z list przedstawionych przez Izby handlowe i podobne organizacje. O ile wymaga tego ilość spraw w danej Izbie Skarbowej, Minister Skarbu może zorganizować więcej niż jedną Komisję odwoławczą.

Odwołania muszą być składane przez spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością najdalej w ciągu 14 dni od daty zawiadomienia o decyzji Rady, a przez wszystkich innych

płatników najdalej do dnia 15 maja. Odwołania spóźnione są odrzucane, zaś ci, którzy bez uzasadnionych przyczyn nie złożyli w swoim czasie zeznań, nie mają prawa odwoływać się do decyzji Rady wymiarowej. Funkcje Komisji odwoławczej polegają na wprowadzeniu takich zmian, jakie są uważane za stosowne w granicach określonych zeznaniem płatnika jako minimum i cyfrą wymiaru uskutecznionego przez Radę wymiarową jako maximum. Jeżeli według opinii Komisji odwoławczej wymiar powinien być zwiększony, dokumenty są zwracane Radzie wymiarowej z odnośną propozycją. Złożenie odwołania nie zwalnia płatnika od obowiązku zapłacenia podatku wymierzonego w I instancji w czasie przepisany ani też od kar za zwłokę. Przepis ten jest w gruncie rzeczy najzupełniej słuszny i bywa powszechnie stosowany w ustawach podatkowych. Stosowanie tego przepisu nie byłoby uciążliwym, gdyby nie to, że jest dużo prawnych i administracyjnych trudności w uzyskaniu zwrotu podatków nadpłaconych.

Identyczna procedura wymiaru i odwołania stosuje się do spółek akcyjnych oraz innych przedsiębiorstw, dla których wymiar jest uskuteczniany przez Izby Skarbowe z tą różnicą, że odwołanie w tych wypadkach jest skierowywane do Ministra Skarbu zamiast Komisji odwoławczej.

Wpływy podatku przemysłowego za lata 1924 i 1925 były następujące:

Wpływy podatku przemysłowego	1924	1925
Świadectwa przemysłowe	42,984.960	25,444.149
Od obrotu przedsiębiorstw nie ogłaszających bilansów	79,268.366	114,680.067
Od obrotu przedsiębiorstw obowiązanych do ogłaszania bilansu	52,398.265	56,688.051
Razem:	174,651.591	196,812.269

Zalecenia.

Zanim przystąpimy do rozważania określonych wskazań musimy zaznaczyć, że Misja udzielając tych rad nie daje temsamem aprobaty dla tego typu podatków. Podatek od obrotu był w Polsce w użyciu przez pewien czas i obecne stosunki skarbowe nie są odpowiednie dla wprowadzania zmian radykalnych.

Jednakże gdyby podatek nie był już wprowadzony, nie jest prawdopodobnym, aby obecnie mógł być proponowany. Misja uważa podatek od dochodu brutto czyli od obrotu za nieodpowiedni sposób opodatkowania handlu, gdyż istnieją wielkie różnice ustosunkowania się dochodu brutto do dochodu czystego nie tylko pomiędzy rozmaitemi branżami handlu czy przemysłu, lecz również pomiędzy poszczególnymi przedsiębiorstwami w jednej branży. Podatek od dochodu brutto obciąża z tego względu nierównomiernie przedsiębiorstwa, które mu podlegają i w ten sposób narusza podstawowe zasady zdrowego opodatkowania. Rząd powinien wziąć pod uwagę tę nierównomierność wynikającą z natury podatku od dochodu brutto i przewidywać możliwość zastąpienia podatku obrotowego innym podatkiem przemysłowym. W międzyczasie stosowanie obecnie obowiązującej ustawy byłoby ułatwione, według opinii Misji, przez przychylnie rozpatrzenie następujących wskazówek:

1. Ustawa sama oraz przepisy wykonawcze powinny być znowelizowane gruntownie w celu uproszczenia języka i usunięcia zbyt skomplikowanych różniczekowań, zawartych obecnie w ustawie.

Myśl przewodnia powyższej rady będzie jasna dla każdego, kto przeczyta ustawę i przepisy wykonawcze. Tak jedno jak i drugie jest pisane językiem trudnym z niepotrzebnymi powtórzeniami i zbyt skomplikowanym różniczkowaniem. Ostrożna i gruntowna nowelizacja powinna przynieść znaczną kondensację nie poświęcając treści zasadniczej i celów. Wiele niepotrzebnego materiału zdaje się być rezultatem wprowadzenia finezyjnych różnic w klasyfikacji przedsiębiorstw, warunków, na których opierają się wyjątki lub wysokość skali podatkowej, oraz ścisłej terminologii, którą próbowano wprowadzić do ustawy. Niektóre z tych różnic okażą się zbędnymi przy zastosowaniu pewnych propozycji, wyszczególnionych dalej celem ulepszenia podatku przemysłowego.

Precyzyjność pojęć i ścisłość terminologii są to czynniki bardzo ważne w ustawodawstwie skarbowym jak zresztą w każdym innym. Jednakże przy kładzeniu zbyt dużego nacisku na tę stronę ustawodawstwa wprowadza się do ustaw dużą ilość różnic technicznych, które znajdują mało lub wcale nie znajdują odzwierciedlenia w faktycznych stosunkach życia ekono-

micznego. W istniejących warunkach ekonomicznych w Polsce możliwym jest, że ustawa wyrażona w bardziej ogólnej terminologii przyniosłaby równie dobre rezultaty dla Skarbu, a jej stosowanie byłoby łatwiejszem zarówno dla urzędników administracyjnych jak i dla płatników. Ustawa podatkowa, przepelniona nadmiernymi finezjami terminologii, nietylko wywołuje pewien sprzeciw ze względu na swoją mglistość u tych, do których się stosuje, lecz również jej skomplikowane przepisy ułatwiają próby uchylania się przez nadużywanie technicznych różnic w takiej ustawie zawartych.

2. Obowiązek wykupywania świadectw przemysłowych powinien być stosowany tylko dla przedsiębiorstw najmniejszych, powtóre, podatek obrotowy powinien być pobierany tylko od przedsiębiorstw nie opłacających świadectw przemysłowych w ten sposób, że żadne przedsiębiorstwo nie płaciłoby jednocześnie podatku obrotowego i świadectwa przemysłowego.

Najważniejszym motywem, przemawiającym za zarzuceniem stosowania podatku od obrotu do bardzo małych przedsiębiorstw, jest trudność zadawalniającego określenia dochodu brutto z takich przedsiębiorstw. Takie przedsiębiorstwa zwykle nie prowadzą ksiąg rachunkowych, wobec czego urzędnicy podatkowi są zmuszeni do sprawdzania w szczegółach transakcyjnych małych przedsiębiorstw z hurtownikami, z kolejami, z urzędami celnymi i jeszcze u wielu innych źródeł w celu określenia podstaw dla wymiaru podatku. Kiedy chęć lub fundusze przeznaczone na przeprowadzenie takich dochodzeń zawodzą, urzędnicy podatkowi muszą się uciekać do domniemań, opartych na wyglądzie zewnętrznym sklepu, życiu prywatnem właściciela oraz na innych danych impresjonistycznych, w których zbieraniu i stosowaniu czynnym pomocnikami są Komisje wymiarowe. Wielu takich płatników odwołuje się od wymiaru dokonanego w I instancji i maszyna administracyjna zmuszona jest do pracy. Cała procedura wymierzania podatku małym przedsiębiorcom i pracownikom przemysłowym na podstawie ich dochodu brutto jest kosztowna. Rezultaty pieniężne z tych najmniejszych obrotów stanowią małą część całego dochodu podatkowego i są, jeśli nie całkowicie, to w poważnej części pochłonięte przez koszty wymiaru i pobrania podatków.

Świadectwa przemysłowe są formą podatku dającą się lepiej zastosować do małych przedsiębiorstw i producentów, niż podatek od obrotu. Stosowanie tej formy nie jest trudnem i nie powinno dużo kosztować. Konieczną byłaby coroczna lustracja przedsiębiorstw oraz inspekcje lotne w miarę potrzeby dla stwierdzenia uchyleń lub czynności sprzeciwiających się ustawie, jednakże te inspekcje mogą być przeprowadzone szybko, gdyż nie byłoby potrzebnem sprawdzanie zbyt dokładne rachunków i lokalu. Właściciel albo wykupił świadectwo przemysłowe w czasie odpowiednim lub też tego nie zrobił. Zastosowanie się do ustawy może być szybko stwierdzone przez inspektora. Przepis ustawy obecnej co do wystawienia w miejscu widocznem świadectwa przemysłowego zarówno jak co do adnotacji i podpisu inspektora o dacie inspekcji powinny być zachowane.

Podatek winien być pobierany corocznie, za rok z góry i zakłady przedsiębiorstw, które nie wykupiły świadectwa powinny podlegać zamknięciu, jak obecnie. Świadectwo powinno wskazywać na prowadzenie określonego przedsiębiorstwa w określonym lokalu. O ile własność przedsiębiorstwa przechodzi w ręce innych osób ale jego charakter się nie zmienia, świadectwo powinno pozostać ważnem na cały czas, na który zostało wykupione. O ile zmienia się lokal lub wprowadza się nowy rodzaj interesu w starym lokalu, nowe świadectwo przemysłowe powinno być wykupione w stosownej cenie na pozostały okres roku podatkowego. Nie proponujemy żadnych zmian w systemie świadectw dla składów (karty rejestracyjne).

Uchylenie podatku od obrotu, w stosunku do przedsiębiorstw najmniejszych, wymaga rewizji skali cen świadectw przemysłowych. Obecna skala w pewnych wypadkach jest tak niską, że zupełnie nie usprawiedliwia połączonych z pobieraniem tego podatku kosztów administracyjnych. Z uchyleniem podatku od obrotu nie zdaje się być nieodpowiedniem zwiększenie minimalnej ceny świadectwa przemysłowego conajmniej do 20 zł. przy mniej skomplikowanej skali dochodzącej do 150 lub 200 zł. stosownie do tego, w jakim miejscu rozpocznie się stosowanie podatku od obrotu.

Druga część propozycji niniejszej, a mianowicie stosowanie jedynie podatku obrotowego dla wszystkich innych przedsiębiorstw i osób opiera się na tem, że każdy system stałych opłat

licencyjnych jest z konieczności arbitralnym i nierównomiernym zarówno wewnątrz określonej kategorii, jak i między kategorjami przedsiębiorstw. To twierdzenie pozostanie prawdą niezależnie od umiejętności wykazanej w sformułowaniu kategorii, z powodu nieskończonej różnorodności stosunku dochodu czystego do dochodu brutto. Pewna chaotyczność istniejącej klasyfikacji zajęć handlowych i przemysłowych jest widoczna, czego koniecznym następstwem jest nierównomierność w stosowaniu takiego podatku.

Pierwotna ustawa przemysłowa (1903) wymagała wykupienia świadectwa przemysłowego przez każdego płatnika, jednakże pozwalała na zaliczenie ceny świadectwa na poczet sumy podatku od obrotu. To wyrównuje poniekąd arbitralność opłat za świadectwa przemysłowe, ale z drugiej strony wprowadza niepotrzebną i bezcelową manipulację administracyjną oraz zwiększa koszty związane z wydaniem świadectw przemysłowych i z inspekcjami dla kontrolowania stosowania ustawy. Przepis ten nie ma żadnej pozytywnej wartości dla płatnika ani też dla Skarbu.

Jako argument przemawiający za rocznym podatkiem licencyjnym dla wszystkich osób i przedsiębiorstw, podlegających podatkowi przemysłowemu wskazywano na umożliwienie w ten sposób inspekcji lokalu i rachunków, aby udostępnić dane, na podstawie których może być przeprowadzony ścisły wymiar dochodu brutto. Jednak jest oczywiście zbędnym nakładanie takiego podatku w celu umożliwienia Rządowi stosowania takich środków, jakie będą uznane za konieczne dla sprawdzania ksiąg i dokumentów i przesłuchiwanie świadków w celu należytego wymierzenia innego podatku. W każdym razie niema potrzeby wprowadzania tak skomplikowanych skal opłat, przedstawiających nieskończone trudności dla administracji i niepewność racjonalnego rozłożenia ciężarów podatkowych, jak to obecnie ma miejsce przy systemie świadectw przemysłowych. Jeżeli inspekcje przedsiębiorstw są konieczne dla jakichkolwiek innych celów niż zebranie informacji co do zeznań podatkowych i wymiaru podatków, jak na przykład inspekcje sanitarne, warunków pracy lub inne inspekcje policyjne, może być słusznie wprowadzoną pewną opłatą dla pokrycia kosztów inspekcji podatkowej. Wydawanie świadectwa licencyjnego wskazującego na

zastosowanie się do przepisów i rozporządzeń — jest również odpowiednie. Opłaty wymagane na te cele powinny być proporcjonalne do kosztów dokonanej inspekcji i nie powinny opierać się na skomplikowanych szczegółowych klasyfikacjach przedsiębiorstw, zajęć i miejscowości.

Granica przejścia od systemu świadectw przemysłowych do podatku obrotowego wywoła zawsze dyskusje niezależnie od takiego lub innego jej przeprowadzenia. Wobec nadzwyczaj ograniczonej liczby przedsiębiorstw, prowadzących zupełnie ściśle rachunki, nie byłoby wskazaniem ograniczać podatek obrotowy do takich tylko przedsiębiorstw, chociaż jest pewnym, że najmniejsze trudności administracyjne byłyby połączone ze stosowaniem podatku obrotowego właśnie do takich przedsiębiorstw. Z drugiej strony pewnym jest, że podatek obrotowy nie powinien być stosowany do przedsiębiorstw tak małych, żeby dochód z podatku był niemal całkowicie użyty na pokrycie kosztów wymiaru podatkowego i pobierania podatku.

Podstawą do przeprowadzenia linii demarkacyjnej między temi dwoma podatkami powinny być koszty ściągnięcia podatku. Ponieważ jednak informacji szczegółowych w tym względzie nie mamy, proponujemy prowizoryczną linię demarkacyjną taką, przy której świadectwa przemysłowe byłyby wykupywane jedynie przez przedsiębiorstwa przemysłowe kategorii VII i VIII oraz przedsiębiorstwa handlowe IV, Va i Vb.

Przeprowadzając nowelizację tego podatku należałoby obmyśleć klasyfikację przedsiębiorstw bardziej elastyczną dla umożliwienia prowadzenia nieco bardziej różnorodnych transakcyj bez konieczności wykupywania nowego świadectwa przemysłowego lub zmiany klasy. Obecna klasyfikacja jest zbyt skomplikowana i mogłaby być uproszczona bez strat w dochodach.

3. Trzecią propozycją jest wprowadzenie jednolitej skali podatkowej dla podatku od obrotu w miejsce dotychczasowych zróżniczkowanych opłat.

Motywy tej propozycji są następujące: Przedewszystkiem niektóre opłaty nałożone obecnie obowiązującą ustawą są zbyt wysokie. Podatek 5% od dochodu brutto z przedsiębiorstwa nie jest uzasadniony, gdy stanowi jeden z wielu podatków. Podatek 5% od obrotu sprowadzony do odsetka dochodu czystego jest niezwykle wysokim podatkiem. Jeżeli w pewnych wypadkach,

jak na przykład w wypadku przedsiębiorstw prowadzących zakup i sprzedaż złota i srebra w sztabach, skala zysku jest minimalna — byłoby lepszym zwolnienie całkowite takich przedsiębiorstw od opłacania podatku od obrotu i zadowolenie się podatkiem dochodowym względnie specjalnym podatkiem akcyzowym, zamiast przeprowadzania zróżniczkowań w skali podatku obrotowego.

Po drugie skala powinna być jednolita dla obrotu wszystkich przedsiębiorstw podlegających podatkowi. W przeciwieństwie do opłaty 5% stosowanej w pewnych wypadkach istnieją specjalne opłaty $1\frac{1}{2}\%$ i 1% oraz normalna skala 2% płacona przez wszystkie inne przedsiębiorstwa. Te różnice są poważną dyskryminacją na niekorzyść pewnej klasy spożywców, o ile przyjąć, że podatek bywa przenoszony na klientelę przedsiębiorstwa, lub na niekorzyść niektórych przedsiębiorstw, o ile przyjmujemy przeciwny punkt widzenia. W rzeczywistości drogi dystrybucji towarów są tak rozmaite, że trudno jest przewidzieć z pewną ścisłością stopień w jakim podatki będą zakumulowane przed dojściem towaru do rąk konsumenta.

Kwestja wysokości opłat łączy się z kwestją teorii przerzucenia ciężarów podatkowych. Jest ogólnie przyjętem, że podatek od sprzedaży bywa przerzucany na konsumenta. Usilne starania wielu płatników podatku o uchylenie lub o zmniejszenie podatku wskazują, że oni nie są zupełnie pewni tej teorii. Gdyby jednak przyjąć, że przerzucanie podatku na konsumenta ma miejsce, dyskryminacja pomiędzy różnymi kołami konsumentów będąca rezultatem różniczkowania opłat pozostaje trudną do usprawiedliwienia. Z drugiej strony charakter wyjątków wskazanych w ustawie nasuwa myśl, że autorzy ustawy nie zawsze liczyli się z przerzucaniem podatku na konsumenta. Gdyby nawet podatek był ponoszony przez tych, którzy go opłacają, niema podstawy do twierdzenia, że nałożony on został jako podatek wyrównawczy dla wyrównania różnic ogólnego ciężaru podatkowego. Zróżniczkowanie opłat może wobec tego tak dobrze zwiększyć jak i zmniejszyć tę nierówność.

Po trzecie, obecne zróżniczkowanie zmusza przedsiębiorstwa do prowadzenia bardzo skomplikowanych rachunków, które byłyby niepotrzebne przy wprowadzeniu jednolitej skali, gdyż wysokość obrotu, podlegająca opodatkowaniu w różnych stopniach,

musi być zeznawana oddzielnie. Duża część przedsiębiorstw krajowych prowadzi zupełnie niedostateczne księgi rachunkowe tak, że stosowanie ustawy w zakresie wysokości opłat od obrotu opiera się w dużym stopniu na domniemaniach i ułatwia kierowanie się uprzedzeniami, oraz osobistymi animozjami ze strony członków Rad wymiarowych i Komisji odwoławczych.

Po czwarte, jednolita wysokość opłat wykluczałaby sposobność uzyskiwania specjalnych względów przez zróżniczkowanie tych opłat i usunęłaby wszelkie pobudki, istniejące dla zdobywania takich przywilejów.

Faktyczna wysokość opłat, które powinny być nałożone, zależy w pierwszym rzędzie od potrzeb Skarbu. Jest nieprawdopodobnem, żeby opłaty te przewyższały $1\frac{1}{2}\%$ od obrotu a nawet ta skala zapewniałaby dochód wyższy niż obecny. Najgorętsi stronnicy podatku od sprzedaży w Stanach Zjednoczonych nigdy nie mówili poważnie o opłatach ponad 3% od dochodu brutto, a żadne z nielicznych prawodawstw tego typu nie ma podatku wyższego nad $1\frac{1}{2}\%$. Polska potrzebuje w chwili obecnej zwiększenia ogólnego kapitału i rozwoju organizacji ekonomicznej dla ułatwienia produkcji i dystrybucji towarów. Podatek nieco mniejszy niż faktyczna maksymalna zdolność podatkowa handlu i przemysłu, może na dłuższy dystans, dać o wiele lepsze rezultaty ze względu na wpływ, jaki będzie wywierał w kierunku rozwoju ekonomicznego kraju, niż podatek wysoki, który może wywierać jedynie wpływ ekonomicznie ujemny, a zatem także i finansowo ujemny, jeżeli bierzemy pod uwagę dłuższe czasokresy.

4. Proponujemy, żeby nie była wprowadzona różnica w wysokości opłat podatku przemysłowego ze względu na przeznaczenie towarów na eksport.

Propozycja ta wymagałaby skreślenia § 15 art. 3. Paragraf ten wyłącza od opłaty podatku obrotowego dochód brutto uzyskany z eksportu „wszelkiego rodzaju półproduktów i wyrobów gotowych, jak również z tytułu innych transakcyj z firmami zagranicznymi, które przyczyniają się do uaktywnienia bilansu handlowego“.

Motywy dla tej propozycji wyłożone są w oddzielnym memorjale i nie będą tutaj powtarzane.

5. Proponujemy, aby nie wprowadzano różnicy w wysokości opłat podatku przemysłowego dla tak zwanych artykułów pierwszej potrzeby ani też dla surowców uznanych za niezbędne dla rozwoju krajowego przemysłu i rolnictwa.

Obecna ustawa wprowadza opłatę $\frac{1}{2}\%$ od obrotu przedsiębiorstw handlu hurtowego artykułami pierwszej potrzeby i surowcami uznanymi za niezbędne dla rozwoju krajowego przemysłu i rolnictwa. Handel detaliczny artykułami spożywczymi opłaca 1% od obrotu temi artykułami i 2% od obrotu innych towarów. Minister Skarbu i Minister Rolnictwa w porozumieniu ze sobą ustalają listę artykułów, których obrót opłaca $\frac{1}{2}\%$.

Te różnice mają wartość demagogiczną i możliwie także polityczną, lecz niewielką wartość pozatem. Oparte są one najpewniej na przeświadczeniu, że każde niżenie opłaty bywa przenoszone na następnego kupującego, przez tego na następnych itd. aż do konsumenta. Ustawa nie zawiera żadnych wskazówek co do norm lub prawideł, od których byłyby zależne listy artykułów pierwszej potrzeby i surowców uznanych za niezbędne dla rozwoju krajowego przemysłu i rolnictwa, byłoby jednak łatwym uzasadnić stosowanie ulg do niemal każdego artykułu z długiej listy ogólnej, podpadającej pod jedną lub drugą kategorię. Niezależnie od tego czy faktycznie listy takie byłyby długie lub krótkie, jest niemożliwe stwierdzenie jakichś określonych prawideł teorii przerzucenia ciężaru podatkowego w poszczególnych wypadkach, chociaż serdeczna jednomyślność, z jaką wszyscy kupcy i sprzedawcy zaatakowali ten podatek w dyskusjach przeprowadzonych na jego temat wskazywałyby na to, że płatnicy podatku przemysłowego zapatrują się na możliwość przerzucenia tego podatku na klientów jako na proces trudny i niepewny. Głównym skutkiem dyskryminacji wysokości opłat może być zatem rodzaj uprzywilejowania kupców, podlegających niższemu podatkowi.

Niezależnie od tego, czy zyskują na tem kupcy czy konsumenci, wiele stron dodatnich zróżniczkowania traci się przez koszt i trudności związane z prowadzeniem osobnych rachunków dla obrotów podlegających różnym opłatom. Praca Rad wymiarowych jest utrudniona oraz ilość wypadków, których wymiar uskutecznia się arbitralnie, jest zwiększona przez to właśnie zróżniczkowanie. Ponieważ możliwość dodatnich skutków znio-

nych opłat jest niepewną, natomiast koszty prowadzenia oddzielnych rachunków dla obrotu są zupełnie określone i pewne, proponuje się uchylenie zróżniczkowania na korzyść pewnych artykułów, jak to ma miejsce w obecnie obowiązującej ustawie i wprowadzenie jednolitej skali opłat podatku obrotowego.

6. Proponujemy dalej, aby Rząd definitywnie przedsięwziął szybką likwidację Rad wymiarowych i zredukowanie rozmiarów Komisji odwoławczych do ilości 5 członków (najlepiej 3).

Podstawowe motywy, przemawiające za powyższą propozycją, były już wyłożone w związku z rozpatrywaniem ogólnej procedury administracyjnej. Obecna praktyka w tym względzie wyrosła na gruncie wzajemnego braku zaufania i podejrzliwości między Rządem i płatnikami. Aż do zapanowania nastroju „Fair play“ i obustronnej chęci zapewnienia słusznego opodatkowania, niewiele może być uczynione w kierunku zmiany stosunków, które zdają się przemawiać za koniecznością utrzymania istniejącej ciężkiej procedury. Celem Rad wymiarowych jest ochrona płatnika. Mając to na względzie naczelnik Powiatowego Urzędu Skarbowego skłania się w kierunku próbnego wymiaru dość wysokiego dla ułatwienia przewidzianych targów. Komisje odwoławcze, składające się przeważnie z płatników, mają tendencję opozycyjną w stosunku do Rządu i w większości wypadków używają swego wpływu dla zmniejszenia wymiaru podatkowego, z wyjątkiem wypadków, w których działają animozje osobiste lub prywatne interesy. Obie Komisje często kierują się poglądami osobistymi, a rzadko dokładną znajomością faktów w każdej poszczególniej sprawie. Zresztą znajomość taka w znaczeniu możliwości ułatwienia określenia ściśle obrotu dużej ilości rozmaitych przedsiębiorstw, może być zaledwie w małej części dostępna członkom Rady. Sprawozdania inspektorów oraz inne dane bywają im udostępnione, jednak jest najzupełniej niemożliwe dla 8 lub 12 osób zbadanie materiału w każdej sprawie bezstronnie i z dostateczną uwagą dla powzięcia umotywowanej decyzji. Wobec dobrze znanego systemu pracy takich ciał na całym świecie można z dużą dozą pewności powiedzieć, że praktyczna wartość Rad wymiarowych jest niewielka i że ostatecznie powinny one być zlikwidowane. Urząd Powiatowy powinien wymierzać podatki a jego naczelnik powinien być odpowiedzialnym ase-

sorem podatku obrotowego jak i innych podatków nakładanych przez jego Urząd. Wyposażenie i personel Urzędów Skarbowych powinien być dostatecznie ulepszony jakościowo dla zapewnienia sprawiedliwości i uczciwości jego pracy, zaufania zarówno ze strony płatników podatku, jak i ze strony Rządu. Uchylenie podatku obrotowego w stosunku do najmniejszych przedsiębiorstw zwolni naczelnika Powiatowych Urzędów Skarbowych od dużej pracy dającej małe rezultaty. W ten sposób da się możliwość dokładnego badania i ścisłego wymiaru w stosunku do zeznań obrotowych składanych przez te przedsiębiorstwa, które nadal podatek obrotowy będą opłacać.

Zmniejszenie Komisji odwoławczych do 3 lub 5 członków jest proponowane w celu przystosowania tych Komisji do realnego spełniania swych funkcji. Komisje odwoławcze składające się w całości lub częściowo z płatników, znikły prawie zupełnie w Stanach Zjednoczonych z wyjątkiem pewnych Stanów dla wymiaru miejscowych podatków w myśl ustawy o ogólnym podatku majątkowym. Odwołania są rozpatrywane i wymiar sprawdzany albo przez Komisje gminne (county board of review), składające się z paru wybranych urzędników gminnych, lub przez Komisje stanowe, składające się z komitetów stanowych podatkowych albo z niektórych innych urzędników stanowych. Zostało ogólnie stwierdzone, że jednakże najbardziej odpowiednią Komisją odwoławczą jest Komisja, która przeprowadziła wymiar podatku w pierwszej instancji i praktyka w Stanach Zjednoczonych coraz więcej zbliża się do tej opinii. Jeżeli urzędnicy, którzy skutecznili wymiar w I instancji posiadają dostateczne kwalifikacje dla swojej pracy oraz uczciwą intencję słusznego postępowania w stosunku do obu stron, wymiar początkowy rzadko mógłby być zaczepiony za wyjątkiem wypadków przedstawienia nowych dokumentów lub wyjaśnienia faktów już znanych w sposób zupełniejszy. Odwołania zatem powinny w pierwszym rzędzie iść do Urzędów wymiarowych I instancji i tylko potem mogą być skierowywane do Komisji odwoławczych. Zmniejszenie ilości członków, jak również zmniejszenie pracy tych Komisji, powinny umożliwić bardziej dokładne badanie poszczególnych wypadków niż to było możliwe przy istniejących stosunkach.

Decyzje Komisji odwoławczych w sprawach, które będą im przedkładane, powinny jednak być ostatecznymi. Drugi paragraf art. 91 wymaga zwracania spraw do I instancji, gdy Komisja odwoławcza stwierdzi, że wymiar był za niski. Ten przepis powinien być natychmiast uchylony, gdyż Komisja I instancji najpewniej zrobiła wszystko co mogła tak, że zwrócenie sprawy dla ponownego rozpatrzenia sprowadzałoby się do zaproponowania tej Komisji odgadnięcia wysokości wymiaru, który Komisja odwoławcza przypuszczałnie zaakceptuje. Po dokładnem rozpatrzeniu sprawy Komisja odwoławcza wie lub powinna wiedzieć to samo co Komisja I instancji, a zatem powinna przyjąć odpowiedzialność za ostateczny wymiar podatku.

Czyniąc te propozycje musimy zrobić zastrzeżenie, że dość ciekawy czynnik psychologii narodowej powinien być wzięty pod uwagę i że z tej racji zmiany administracyjne, proponowane przez nas, muszą być planowane przez Rząd, ale nie wprowadzane natychmiast. Ten punkt widzenia oparty jest na już wspomnianem przeświadczeniu ogólnem, że interesy płatników podatku i Rządu są ze sobą sprzeczne. Powiadają, że w niektórych gminach wiejskich w Kongresówce, gdzie wójt rozdziela podatek wiejski gruntowy między poszczególnych właścicieli stosownie do ilości i jakości ziemi, chłopci nastają na określenie równego podatku od hektara, chociaż w ten sposób wszyscy, za wyjątkiem właścicieli najlepszych kawałków ziemi są poszkodowani. Ogólnie mówiąc wymiar, w którym płatnicy przyjmują udział choćby nawet wymiar ten był mniej słusznym, jest uważany za lepszy od najbardziej sprawiedliwego wymiaru, o ile płatnicy w wymiarze tym nie biorą udziału. Machina wymiarowa może być uproszczona i usprawniona jak tylko Rząd przyjmie na siebie większą kontrolę administracyjną w ogólnym interesie.

7. Proponujemy zmianę paragrafu końcowego art. 89 w sposób następujący:

„Komisja odwoławcza lub Izba Skarbowa powezmą decyzje w stosunku do każdej sprawy przedłożonej w ciągu trzech miesięcy od daty złożenia odwołania“.

W obecnej formie artykuł ten pozwala Komisji na użycie 6-ciu miesięcy dla załatwienia odwołań od wymiaru podatkowego, a gdyby zwrócono się do płatnika o informacje dodatkowe, Komisja rozporządza dalszemi trzema miesiącami. Ten przepis

rzuca ciekawe światło na koncepcję ustawy co do procedury Komisji odwoławczej, co do której jest spodziewaniem, że w pewnych chociaż nie koniecznie we wszystkich wypadkach, będzie się musiało zwracać do płatnika o dodatkowe informacje, dotyczące jego stosunków podatkowych.

Czasokres, który Komisja ma dla powzięcia decyzji w sprawach odwołań, jest dłuższy niż rzeczywiście potrzebny, o ile Komisja odwoławcza przystąpi do pracy z odpowiednią energją. Najwyższy obecnie dozwolony termin załatwienia spraw jest 10 miesięcy, gdyż prezes Rady wymiarowej może zatrzymać dokumenty w danej sprawie w przeciągu jednego miesiąca przed skierowaniem do Komisji odwoławczej. Jednakże płatnik jest obowiązany do zapłacenia podatku na podstawie wymiaru I instancji i wydaje się nam, że dla zrównoważenia tego obowiązku Rząd powinien zapewnić rozpatrzenie odwołania takiego płatnika i wydanie ostatecznej decyzji w czasie jaknajkrótszym.

8. Proponujemy utworzenie funduszu w wysokości mniej więcej 500.000 zł. z wpływów podatku przemysłowego od obrotu w celu zapewnienia szybkich wypłat zwrotów podatku nadpłaconego.

Art. 98 przewiduje, że podatek niestusnie nałożony lub pobrany w sumie wyższej niżby należało, zostanie zwrócony płatnikowi najdalej w ciągu dni 60-ciu od daty odwołania, na propozycję Izby Skarbowej. Na pierwszy rzut oka przepis ten jest zadawalniający, jednakże nie liczy się on z opóźnieniem manipulacji urzędowej, za które ustawa nie nakłada żadnych kar, ani też nie przyjmuje się pod uwagę czasu potrzebnego na stwierdzenie innych zobowiązań płatnika wobec Skarbu Państwa, na poczet których sumy nadpłacone możnaby zaliczyć. Wreszcie zupełnie nie bierze się pod uwagę częstokroć spotykanego zjawiska (zgodnie z tem, co stwierdzają zarówno urzędnicy jak i inne osoby), że Kasy Skarbowe nie posiadają funduszy, z których zwrot mógłby być uskutecziony.

Rada na tę ostatnią trudność jest prosta. Ustawa o podatku przemysłowym powinna zawierać przepis, na mocy którego z ogólnych wpływów podatku przemysłowego pewna suma musi być wydzielona na szybką wypłatę zwrotów i wyrównań. Suma ta, którą proponujemy ustalić w wysokości mniej więcej 500.000 złotych, powinna być uzupełniona z nowych wpływów

podatkowych w miarę jak wypłaty z tego funduszu są uskuteczniwane. Wysokość funduszu samego powinna być określona ściśle według wysokości wyrównań, które są niezbędne. Rząd wymaga zaliczek podatkowych w ratach miesięcznych lub kwartalnych i z tego tytułu powinien wszystkie swoje zobowiązania wobec płatników wyrównywać szybko i sprawnie.

9. Proponujemy, aby upoważnienie zawarte w art. 7 i 94 co do zmian terminu składania zeznań i uskuteczniania spłat, jak również co do obniżania wysokości podatku zostało odwołane.

Jak wyjaśniliśmy w ogólnym przeglądzie procedury administracyjnej, praktyka udzielania odroczeń, obniżania podatków oraz innych przywilejów i ułatwień płatnikom jest połączona z niezmiernie demoralizującym wpływem na całokształt systemu podatkowego w Polsce. Wygląda to tak, jakby ustawa przyjmowała, że stosowanie jej jest środkiem nadzwyczaj twardym i z tego względu próbowała osłabić najgorsze rezultaty tego stosowania przez upoważnienie Ministra Skarbu bezpośrednio lub za przelaniem tego upoważnienia na Prezesów Izb Skarbowych do udzielania odroczeń i zniżek. Społeczeństwo szybko uczy się wykorzystywać takie ułatwienia i stwarza się błędne koło niemożności uiszczania się z zaległych podatków, gdyż podatki odroczone zapadają równocześnie z nowymi ratami tego lub innego podatku. W ten sposób trudności płatnika nie kończą się nigdy.

10. Proponujemy zmianę art. 76 w ten sposób, by otrzymał on następujące brzmienie: „O ile płatnik podlegający niniejszemu podatkowi prowadzi księgi rachunkowe, na mocy których można w sposób zadawalniający określić wysokość dochodów brutto, niezależnie od tego czy księgi te są prowadzone ściśle według przepisów kodeksu handlowego, obowiązującego w dzielnicy zamieszkania płatnika czy też nie, suma dochodu brutto wykazanego w tych księgach będzie uznawana za prima facie, dowód ustalający wysokość faktycznego dochodu brutto za wyjątkiem wypadków stwierdzenia przez wykwalifikowanych biegłych lub inspektorów, że księgi prowadzone są fałszywie lub są tak nieprawidłowe, że nie wykazują wystarczająco pewnie ogólnego dochodu przedsiębiorstwa“.

Propozycja ta jest oparta na krytyce ustawy, wychodzącej ze sfer płatników co do tego, że księgi rachunkowe płatników, o ile nie są prowadzone ściśle według wymagań odnośnego kodeksu handlowego, nie są przyjmowane jako dowód określający wysokość obrotu (patrz art. 76 ustawy oraz art. 68 przepisów wykonawczych). Jedną z najtrudniejszych spraw administracji podatkowej tego typu jest słuszne określenie dochodu brutto. Stosunkowo niewiele przedsiębiorstw stosuje się ściśle do wymagań kodeksu co do formy prowadzenia rachunków, chociaż wiele z nich prowadzi najrozmaitsze księgi, zapomocą których dostatecznie ściśle dałoby się określić sumę dochodu brutto. Intencją tej propozycji jest zachęcenie do bardziej swobodnych konstrukcyj zeznań płatniczych i do bardziej chętnego przyjmowania za podstawę wymiaru sumy dochodu brutto, wykazanej przez płatnika, niż to jest możliwe wobec ścisłego sformułowania obecnie obowiązującej ustawy i przepisów. Księgi płatnika są w myśl naszej propozycji uznane za dowód *prima facie*, nie dowód ostateczny i mogą być odrzucone, o ile po sprawdzeniu ich okażą się fałszywymi lub niedokładnie prowadzonymi. Możliwym jest, że liczbę inspektorów wykwalifikowanych, którzyby mieli sprawdzać ścisłość rachunkowości prowadzonej przez płatników, należałoby zwiększyć, jednakże Rząd ma obowiązek zorganizowania personelu i wyposażenia go w odpowiednie środki dla słusznego i racjonalnego stosowania ustaw.

11. Niezgodność definicji kupca lub ajenta komisowego między niemieckim i austriackim kodeksem handlowym z jednej strony a ustawą o podatku przemysłowym z drugiej strony powinna być usunięta, najlepiej przez przystosowanie definicji w ustawie o podatku przemysłowym do definicji podanych we wspomnianych kodeksach.

Koncepcja kontraktu lub umowy komisowej w ustawie o podatku przemysłowym jest zbyt surową, gdyż ogranicza ona takie umowy do tych jedynie, w których określona należytość komisowa jest wskazana. Kodeks handlowy niemiecki uznaje również za umowy komisowe takie umowy, w których pryncypał zobowiązuje się do otrzymania określonego minimum ceny, zaś agent zgadza się na przyjęcie jako wynagrodzenia (komisji) wszystkiego tego, co uzyska ponad powyższe minimum. W myśl ustawy o podatku przemysłowym taka umowa byłaby uważana

za niezależną transakcją, z tytułu której agent byłby zobowiązany do zapłacenia podatku od całej wartości obrotu a nie jedynie od sumy otrzymanej. Wymiar podatku na tej podstawie jest wyraźnie nadmiernym. Pryncypał jest opodatkowany z tytułu swojej części dochodu ze sprzedaży, wobec czego agent powinien płacić podatek tylko ze swojej części, to znaczy z sumy uzyskanej komisji, niezależnie od tego, czy byłaby ona określona jako pewna suma pieniężna, jako procent sumy sprzedaży lub też jako różnica między ceną sprzedaży a ceną płaconą pryncypałowi. W ten sposób pryncypał i agent opłacają całą sumę podatku, należnego z ceny towaru, który od nich przechodzi do następnego kupującego i przepisom prawa staje się zadość. Rząd nie może podtrzymywać logicznie i nie powinien starać się utrzymać konstrukcji kontraktu komisowego, której rezultatem byłoby opłacenie przez agenta komisowego podatku z tytułu całej wartości towarów, sprzedawanych przez niego na rzecz pryncypała.

ROZDZIAŁ 7.

Dodatkowy podatek majątkowy.

Pod tym tytułem przedłożono Sejmowi w dniu 5 maja 1926 r. projekt podatku. Aczkolwiek obecne ujęcie tego prawa podatkowego nie jest pod każdym względem zadawalniające, jednak Komisja popiera ogólny jego plan. Komisja wskaże najpierw powody, które ją skłoniły do aprobowania rzeczzonego planu, a potem przedłoży motywowane wnioski zmian, które jej zdaniem należy wprowadzić do projektu.

Przedewszystkiem przekonano się już niejednokrotnie, iż uzupełnianie podatku dochodowego majątkowym przynosi dobre rezultaty. Niektóre Kantony szwajcarskie przyjęły ten plan, a w Stanach Zjednoczonych podatek od wartości majątków jest najpoważniejszym źródłem dochodów państwowych i samorządowych. Chociaż Polska nie rozwinęła dotąd podatku dochodowego w ten sposób, żeby ten podatek mógł być głównym źródłem wpływów skarbowych, jednak istnieje tendencja oparcia systemu podatkowego raczej na dochodzie, niż na majątku. Do-

świadczenie poucza nas jednak, że podatki otrzymane z dochodów rzadko kiedy osiągają potrzebną wysokość, wskutek czego zachodzi potrzeba wprowadzenia rozmaitych podatków dodatkowych. Z pośród tych podatków dodatkowych najsluszniejszym jest podatek majątkowy, stosuje się on bowiem do wszystkich w jednakim stopniu i pobierany bywa z każdej własności równomiernie. Właśnie dlatego nie można uznać za wskazaną proponowaną degresję i progresję; jednym bowiem z czynników przemawiających najsilniej za wprowadzeniem podobnego podatku jest jego równomierność łagodząca nierówność innych podatków. Wprowadzenie systemu progresywności zniweczyłoby zupełnie ten czynnik.

System ten umożliwi opodatkowanie, choćby w najniższym stopniu, wszystkich posiadaczy jakiejkolwiek własności. Najważniejszą cechą jego jest to, że stosuje się on do wszelkiej własności, a nie tylko do części jakiejkolwiek własności ulokowanej lub posiadanej w kraju. Wyjątki od tej zasady są przeciwne duchowi systemu i przeczą jego założeniu, którem jest sprawiedliwe ogólne stosowanie podatku.

Podatek majątkowy w samej swej zasadzie jest słuszny. Wymiar podatku na podstawie rocznego dochodu pociąga za sobą wyłączenie wszystkich tych osób, które nie mają czystego dochodu, oraz tych, których własności czystego dochodu nie przynoszą. Ponieważ jednak wszyscy bez wyjątku bez względu na wysokość opodatkowania i regularność z jaką się z podatków uiszczają, korzystają z usług Rządu i przyczyniają społeczeństwu wydatków — przeto niema właściwie przyczyny dla wyłączenia od podatków tych, którym interesa nie przynoszą czystego dochodu, tak samo jak byłoby niesłusznem uwalniać kogokolwiek od jego długów prywatnych. Wszystkie przedsiębiorstwa, zarówno te, które prosperują, jak i te, które idą źle, winny spełniać swe obowiązki względem Państwa.

Ponieważ jednak płatnicy podlegający dodatkowemu podatkowi majątkowemu mają jeszcze inne zobowiązania, a mianowicie: opłaty stemplowe, podatek dochodowy, obrotowy, gruntowy, podatki związane z używalnością lub posiadaniem pewnych dóbr, lub dochodem z takowych, przeto dodatkowy ten podatek powinien być niski. Właściwym zadaniem jego jest uzupełnienie dochodów skarbowych przez co nadaje się pewną ela-

styczność wpływom budżetowym, a jednocześnie wyrównuje się ciężary podatkowe ponoszone przez poszczególnych płatników.

Za wprowadzeniem dodatkowego podatku przemawia jeszcze i ta okoliczność, że ściągać go może ten sam personal techniczny, który będzie i tak niezbędnym dla sprawnej organizacji podatkowej. Dzięki temu koszty administracyjne nowego podatku będą po upływie pierwszego okresu niskie. Wprowadzenie nowego podatku kosztuje zazwyczaj więcej, niż późniejsza administracja takiego podatku.

O ile wskazówki dotyczące się reformy administracji podatkowej zostaną zrealizowane, pociągnie to za sobą zwiększenie personalu i urzędów biurowych. Proponowany podatek dodatkowy wymaga co trzy lata nowej oceny majątkowej; pierwsza ocena będzie kosztowała wiele trudu ze strony nowego i niedoświadczonego personalu, ale z biegiem czasu zadanie to stanie się coraz łatwiejszem i coraz mniej kosztownem. Powiatowe i Wojewódzkie władze skarbowe powinny w celu oszczędzania kosztów administracyjnych zbierać systematycznie w ciągu trzech lat wszelkie dane dotyczące (ruchu i wartości majątków), dzięki czemu ostateczny wymiar podatku będzie mógł odbyć się w wyznaczonym terminie równie sprawnie, jak zadawalniająco. System ten nie tylko zmniejszy koszty administracyjne, ale w znacznym stopniu złagodzi ciężar podatkowy, przyczyni się również do większej sprawności administracyjnej w ściąganiu i innych podatków, gdyż informacje zebrane dla wymiaru jednego podatku będą zarazem cennym materiałem i w stosunku do innych podatków. Zarówno wojewódzkie jak i powiatowe Urzędy wymiaru podatkowego winny bezustannie zbierać, przeglądać i rejestrować wszelkie informacje odnoszące się do rozmaitych podatków, leżących w ich zakresie. Wskutek tego, gdy zbliży się termin wymiaru podatkowego, można będzie łatwo i słusznie określić podstawę każdego podatku, bądź dochodowego, bądź majątkowego, bądź jakiegokolwiek innego.

Zniesienie niektórych podatków.

Wprowadzenie dodatkowego podatku majątkowego umożliwi zniesienie niektórych, stosowanych obecnie podatków. Mamy na myśli podatek pobierany od części całkowitego majątku tak jak np. dotychczasowy nadzwyczajny podatek mająt-

kowy, podatek od kapitałów i rent, podatek od skrzynek depozytowych (safe'ów). Ogólny podatek majątkowy byłby najstuszejszym, a zarazem najskuteczniejszym dodatkiem do istniejącego systemu podatkowego i powinien stać się jedynym w tym kierunku czynnikiem wyrównawczym. Zbędnym byłoby dowodzić potrzeby zniesienia podatków drugiego i trzeciego rodzaju. Wyniki ich są mało znaczące, a stosowanie ich ogranicza się do niektórych form majątku. Faktycznie dodatkowy podatek majątkowy objąłby te właśnie wypadki, znosząc tem samem potrzebę utrzymania tych podatków. Przyczyny dla których wskazanem byłoby zniesić dotychczasowy podatek majątkowy i uzupełnienia, które należy wzamian wprowadzić są pokrótce przytoczone poniżej:

Dotychczasowy podatek majątkowy.

Rozpaczliwa sytuacja finansowa kraju w roku 1923 wymagała stosowania również rozpaczliwych środków, aby uniknąć ostatecznej klęski. Obecnie jednak jasnym jest, że ze względu na trudności wprowadzenia takiego podatku kontyngent jego był zbyt wielki. Kraj byłby zapewne w stanie pokryć ten kontyngent, ale w dłuższym terminie i gdyby istniały w spłacie pewne ułatwienia w formie krótkoterminowych obligacji. Sumy, które zostały wniesione na poczet rzezonego podatku są wyraźnym dowodem, iż wymagano od społeczeństwa zbyt wiele i w zbyt krótkim czasie. Sumy te były uiszczane z bieżącego dochodu, lub z kapitału obrotowego, a gdy to nie wystarczało, nie było sposobu spieniężyć części kapitału, posiadanego w formie ziemi itp., gdyż nie było żadnego zbytu za gotówkę na tego rodzaju dobra. Wynikiem więc tego podatku było zmniejszenie kapitału obrotowego w rolnictwie, przemyśle i handlu, gdyż Rząd wydatkując fundusze zebrane z tego podatku nie wypełniał luk w bilansie kasowym tych płatników, którzy ponosili największe ciężary.

Uznawszy błędy popełnione przy wprowadzeniu tego podatku należy się zastanowić co począć z pozostałym kontyngentem. O ile proponowany podatek majątkowy zostanie przyjęty, trzeba będzie się wyrzec dalszego ściągania podatku majątkowego w poprzedniej jego formie. Sumy wpływające obecnie z tego tytułu do kas państwowych są znikome, a z preliminarzy budżetowych można wnioskować, iż Rząd niewiele spodziewa się

dochodu z tego źródła. Ciężar tego podatku i bezwzględne określenie terminu płatności wzbudziły wielkie niezadowolenie w kraju i niezadowolenie to trwa bez względu na zmniejszenie sum płatnych w najbliższym terminie.

Dlatego też Rząd powinien natychmiast ogłosić zawieszenie przyszłych rat z tytułu podatku majątkowego. Przytem jednak należy określić sumę jaką winien wnieść każdy płatnik, tytułem niezapłaconych uprzednio rat podatku majątkowego. Niektórzy bowiem wpłacili kosztem znacznych wysiłków wszystkie należne raty, podczas gdy inni uiszczali się bardzo nierównomiernie z rozmaitych podatków, dlatego trzeba ściągnąć wszystkie zaległości, aby nie skrzywdzić tych obywateli, którzy sumiennie wypełnili swoje obowiązki względem Państwa. Przyznając płatnikom zalegającym z podatkami wszelkie możliwe ulgi, nie należy im jednak przyznawać takich ulg, któreby ich zachęcały do ociągania się w przyszłości z płacaniem podatku majątkowego lub innych podatków, które winny być uiszczane z największą punktualnością.

Z drugiej jednak strony wprowadzenie dodatkowego podatku majątkowego pociąga za sobą wyrównanie systemu podatkowego w innych punktach; a przede wszystkim zniesienie różnicy pomiędzy podatkiem od zarobku, a podatkiem od dochodów z własności. Różnica między rozmaitemi stawkami podatkowymi dla jednych i drugich opiera się na większej zdolności płatniczej dochodów fundowanych w stosunku do dochodów zarobkowych. Ponieważ jednak określenie tej różnicy jest niemożliwym, wszelki wymiar podatku staje się rzeczą dowolną, dokonywaną po omacku. Trzeba też zważyć, że dochody majątkowe obciążone są obecnie całą masą innych podatków, dość przypomnieć podatek dochodowy, obrotowy i gruntowy, podatek majątkowy, który przypuszczalnie będzie zastąpiony nowym podatkiem majątkowym, oraz najrozmaitsze dodatkowe lokalne i komunalne podatki. Jasnym jest, że rezultatem istniejącego obecnie systemu podatkowego jest daleko idące zróżniczkowanie na niekorzyść dochodów fundowanych. Wskutek tego dalsze zachowanie różniczkowania między dochodem fundowanym i niefundowanym w obrębie podatku dochodowego jest nietylko zbyteczne, ale wprost nierozsądne.

Równomierne rozłożenie ciężarów podatkowych na całą ludność wymaga jeszcze innych zmian. Podatek dochodowy nie obciąża wszystkich obywateli kraju i wszelkie zmiany wprowadzone doń celem choćby powierzchownego zrównania między dochodem fundowanym, a zarobkowym nie zatrą różnicy istniejącej na korzyść tych, którzy nie płacą żadnego podatku dochodowego.

Równocześnie ze zmianą tego stanu rzeczy należałoby rozszerzyć nieco system opłat akcyzowych celem wykończenia procesu słusniejszego rozłożenia ciężarów podatkowych.

Projektowane przez nas zmiany podatku dochodowego i akcyz zostaną wyłożone dalej. Tak, jak już wspomniano, pewne zmiany są niezbędne w projekcie dodatkowego podatku majątkowego, jaki został przedstawiony Misji. Zmiany te i argumenty w ich obronie wymieniamy poniżej:

Zalecenia.

1. Podatek winien się nazywać „dodatkowy podatek majątkowy“. Nazwa ta określa go dokładnie.

2. Art. 3 i 4 należy nadać brzmienie następujące:

Art. 3. Dodatkowy podatek majątkowy pobierany będzie corocznie od wartości.

1) Wszelkiej własności ruchomej i nieruchomej znajdującej się w granicach Rzeczypospolitej Polskiej bez względu na to, czy właściciel jej jest osobą fizyczną, czy prawną, oraz bez względu na to, czy właściciel ma stałe miejsce zamieszkania w kraju czy zagranicą.

2) Od wszelkiego osobistego majątku ruchomego, którego właścicielami są stali mieszkańcy Rzeczypospolitej Polskiej, towarzystwa akcyjne lub towarzystwa z ograniczoną odpowiedzialnością ukonstytuowane zgodnie z prawami polskimi, z wyjątkiem tych, do których stosują się wyjątki przewidziane w art. 7.

3) Dla celów niniejszej ustawy pojęcie „stały mieszkaniec“ oznacza fizyczną osobę, której miejsce zamieszkania znajduje się stale w granicach Rzeczypospolitej Polskiej lub która przebywa w tych granicach więcej niż 6 miesięcy w roku.

4) Pojęcie „niestałego mieszkańca“ oznacza fizyczną osobę, której miejsce zamieszkania znajduje się poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej i która przebywa w tych granicach mniej niż 6 miesięcy w roku.

Art. 4. Zgodnie z art. 3 podatkowi temu podlegają również wszystkie majątki osób zmarłych oraz majątki znajdujące się w zarządzie fideikomisowym.

Przyczyna tych zmian warunkuje się tem, iż obecny projekt nakłada podatek na wszelką własność stałych mieszkańców kraju, bez względu na to, czy własność ta znajduje się w granicach kraju, czy też poza niemi. Nie jest to rozsądny punkt widzenia, gdyż podatek ten stosuje się do majątku, a nie do osób lub do poszczególnych zdolności płatniczych. Jedynym majątkiem podlegającym prawom Rzeczypospolitej Polskiej jest majątek znajdujący się w jej granicach. Stan materialny wszystkich obywateli Polski jak i jej mieszkańców brany jest pod uwagę przy wymiarze podatku dochodowego, który jest podatkiem osobistym, wskutek czego ciężar tego podatku określa się ogólną sumą dochodu ze wszystkich źródeł podlegających opodatkowaniu. Ale podatek rozważany przez nas jest majątkowym i opiera się na jurysdykcji Państwa nad danym majątkiem, to też nie powinien tej jurysdykcji przekraczać.

Ponieważ własność uzasadniająca tylko prawa obligatoryjne, a więc własność np. akcyj, obligacyj itd., nie jest terytorjalnie określona, przeto było zwyczajem prawodawstwa od czasów rzymskich określać w tych wypadkach terytorjalną przynależność miejscem zamieszkania właściciela. Zgodnie z tem nasza poprawka przyjmuje, iż podatkowi podlegają wszelkie rzeczy znajdujące się w granicach Rzeczypospolitej oraz wszelkie prawa należące do mieszkańców Rzeczypospolitej z wyjątkiem tych, które są oparte na majątku materialnym podlegającym opodatkowaniu zgodnie z art. 7.

Wskutek zmian tych zbyt czynnym stanie się art. 10 odnoszący się do wzajemności i retorsji tam, gdzie chodzi o własności znajdujące się poza granicami kraju, gdyż nie czyni się żadnych kroków celem opodatkowania takiej własności.

3. Majątki, których wartość nie przenosi 4.500 zł. wyłączone są z pod podatku (art. 6 § 9). Powinno to być odwołane, nic bowiem nie przemawia za tem postanowieniem, a jedynym jego

rezultatem będzie stworzenie pewnej uprzywilejowanej klasy płatników. Jeżeli zaś nowy podatek ma być istotnie dodatkowym podatkiem majątkowym i służyć jako źródło dochodu, nie powinno się wprowadzać podobnych wyjątków. Powinien się on stosować w równym stopniu i ogólnie do wszelkiej własności w kraju bez żadnego uprzywilejowania, a przede wszystkim do tej własności, która może być użyta na cele produkcyjne. Wskutek tego należy również skreślić § 2 art. 53, który odnosi się do tej samej kwestji.

4. Wyłączenie z pod podatku dóbr gospodarstwa domowego i artykułów osobistego użytku (art. 9 § 3) ma więcej racji bytu i może być przyjęte, gdyż stosuje się jednakowo do wszystkich posiadaczy. Suma jednak, proponowana w projekcie, jest według opinji Misji określona zbyt liberalnie.

Trzeba jednak powiedzieć jasno, iż wyjątki podobne mają być stosowane do wszystkich płatników bez względu na wartość ogólną przedmiotów gospodarstwa domowego przez nich posiadanych. W dotychczasowym swoim brzmieniu art. ten pozwalał wnioskować, iż wyjątki te dopuszczalne są jedynie wtedy, gdy wartość przedmiotów nie przewyższa pewnej określonej sumy, aby usunąć tę niejasność, należy art. zredagować, jak następuje, wskazując równocześnie zmniejszoną sumę przedmiotów gospodarstwa nie podlegających opodatkowaniu.

Art. 9 § 3. Urządzenie domowe i przedmioty domowego oraz osobistego użytku, których wartość nie przekracza 5.000 zł. bez względu na ogólną wartość tych urządzeń i przedmiotów należących do płatnika. Narzędzia pracy lub zajęcia nie są uważane jako urządzenia domowe.

5. Art. 11 § 1 winien być zmieniony i brzmieć jak następuje:

„Wszelka własność podlegająca opodatkowaniu na mocy tej ustawy winna być oszacowaną i jej wartość wyrażona w pieniądzu na dzień 1 lipca poprzedzającego trzyletni okres wymiarowy“, przyczem słowa „wartość w pieniądzu“ mają oznaczać cenę, którąby zapłacił nabywca przy dobrowolnej sprzedaży powyższej własności.

Zmiany powyższe są niezbędne, gdyż ustawa nie określa nigdzie, na czym powinna się opierać ocena podatkowa.

6. Art. 10 § 2 powinien być odwołany. Paragraf ten przewiduje, że Minister Finansów wraz z Ministrami Przemysłu i Rol-

nictwa określą podstawę opodatkowania własności. Jeżeli ma to oznaczać, że Ministrowie powyżsi określają metodę wypośredkowania wartości, na której ma się opierać wymiar podatku, to czynność ta będzie zbędną, gdyż wyżej wspomniany artykuł ustanawia jako legalną podstawę wymiaru wartość pieniężną dóbr.

O ile znaczenie art. 10 § 2 jest przez Misję dokładnie ujętem, musimy zaznaczyć, z całym należnym szacunkiem, że przepis ten kryje wiele niebezpieczeństwa i powinien być bezwarunkowo uchylonym. Gorzkie doświadczenie wielu Stanów Ameryki dowiodło, że jedyną słuszną podstawą oceny własności jest jej istotna wartość pieniężna; gdy się tej podstawy nie stosuje, ocena przestaje być jednolitą w poszczególnych częściach kraju i wytwarza się ta sytuacja, jaka istnieje dzisiaj w podatku gruntowym, t. j. powstają i istnieją obok siebie najzupełniej rozmaite podstawy wymiaru podatkowego. Rozmaitość w oznaczaniu podstawy wymiaru podatku co trzy lata nie jest bynajmniej wskazana. Ponieważ pełna wartość musi być określona w każdym poszczególnym wypadku, więc żadna wskazówka Komitetu Ministrów nie może zmniejszyć oszacowania majątków. Zarówno skuteczność jak i powodzenie dodatkowego podatku majątkowego polega w znacznej mierze na ścisłym przestrzeganiu właściwej podstawy wymiaru, którą jest pełna wartość.

7. Art. 13 winien brzmieć jak następuje:

Art. 13. „Stopa dodatkowego podatku majątkowego powinna stanowić 5% wartości szacunkowej majątku podlegającego temu podatkowi“.

W obecnej swojej formie artykuł powyższy przewiduje t. zw. normalną stopę 5%, ale wprowadza skalę degresywną dla własności, której wartość jest niższą od 50 tysięcy złotych i skalę progresywną dla własności ponad 250 tysięcy złotych. W ten więc sposób normalna stopa przypada na własności, których wartość przenosi 50 tysięcy, a nie dochodzi do 250 tysięcy zł.

Używanie skali progresywnej i degresywnej jest rzeczą bardzo niewskazaną i z biegiem czasu może się szkodliwie odbić na wysokości dochodów podatkowych. Szkodliwość nadużycia systemu progresywności w polskich podatkach była zbyt szeroko omawianą, aby się nad nią dłużej zatrzymywać tutaj. Wystarczy więc tylko powiedzieć, że system ten narusza podsta-

wowe zasady podatku dodatkowego, że stosowanie go przy tego rodzaju podatkach jest zwałceniem zasady zdolności płatniczej, na której podobna progresja się opiera i że znacznie zwiększy on wydatki administracyjne. Trzeba będzie bowiem przeprowadzić obszerną korespondencję, zebrać i przesłać olbrzymi materiał informacyjny, aby określić ogólną wartość każdej własności niezbędną dla określenia stopy podatkowej. Procedura ta nie tylko zwiększy koszty oszacowania, ale opóźni określenie podatku, należnego od osób, posiadających własność w rozlicznych częściach kraju.

8. Art. 14 winien być zmienionym tak, aby brzmiał, jak następuje:

Art. 14:

- 1) „Wszelka własność materialna ruchoma lub nieruchoma prócz własności towarzystw akcyjnych podlega oszacowaniu podatkowemu w tym powiecie w którym się znajduje, zaś wszelka własność osobista winna podlegać wymiarowi podatkowemu w tym powiecie, w którym przebywa jej właściciel.
- 2) Własność towarzystw akcyjnych podlega oszacowaniu tam, gdzie znajduje się centrala towarzystwa“.

Artykuł ten w dotychczasowym brzmieniu przewiduje ocenę własności w miejscu przebywania jej właściciela. O ile zachodzi wypadek, iż płatnik zamieszkuje inny powiat niż ten, w którym znajduje się jego własność, to ścisły i słuszny wymiar podatku będzie utrudnionym przez oddalenie własności od centralnych władz wymiarowych, gdyż najrozsądniejszą i najlogiczniejszą jest ocena rzeczy tam, gdzie się one znajdują, t. j. tam, gdzie można je oglądać i lepiej zdać sobie sprawę z warunków miejscowych wpływających na ich wartość. Art. 33 staje się zupełnie zbytecznym i winien być odwołany.

9. Art. 16 i 27 proponowanej ustawy określają zwykły aparat administracyjny wymiaru, który się składa z powiatowych Komisji szacunkowych oraz z wojewódzkich Komisji odwoławczych. Komisje te składają się częściowo z urzędników poszczególnych Urzędów Skarbowych częściowo zaś z osób wybranych z pośród płatników.

Braki tego rodzaju organizacji szacunkowej były już raz szczegółowo omawiane. Zarzuty czynione poprzednio stosują się

w całej rozciągłości tutaj, gdyż powodują te same niedomagania co i w obowiązujących obecnie ustawach podatkowych. Poniższe ustępy art. 20 projektu ustawy o dodatkowym podatku majątkowym zobrazują dokładnie braki tego systemu:

„Potrzebna ilość Podkomisji fachowych, złożonych z członków i delegatów Komisji szacunkowych winna się zająć przygotowaniem wymiaru podatku majątkowego, zebraniem dokumentów, inspekcją własności, sprawdzeniem list i zeznań i opracowaniem wskazówek dla Komisji szacunkowej“.

Z powyższego artykułu można wnioskować, iż członkowie i delegaci Komisji szacunkowych winni być fachowcami, ale artykuły o ich naznaczaniu nie wspominają nic o ich kwalifikacjach prócz tego, że winni oni podlegać podatkowi majątkowemu i żaden z nich nie powinien być pod zarzutem unikania płacenia podatku.

A więc nie są i nie mogą być fachowcami we właściwym znaczeniu tego słowa, chyba, że wypadkiem znajdzie się między nimi osoba posiadająca te kwalifikacje.

Pozatem członkowie ci i delegaci mają się organizować w Podkomisje, a na każdą z tych Podkomisji przypada ogromna masa roboty, natury bądź technicznej, bądź biurowej. Winni objeżdżać powiaty i wizytować własności, które mają być oszacowane, a choć koszta podróży są zwracane, jednak ustawa nie przewiduje żadnego wynagrodzenia za dokonaną pracę i czas jej poświęcony.

Trudno także się spodziewać, iż ludzie porzucą swoje własne interesy, aby w przeciągu kilku miesięcy poświęcić się gorliwie sprawom państwowym. To też stosowanie tej metody przy szacowaniu dodatkowego podatku majątkowego będzie bardzo kiepską oszczędnością dla Państwa i bardzo marnym krokiem administracyjnym ze strony Rządu, gdyż oszacowania poczynione w takich okolicznościach muszą bezwzględnie posiadać wielkie braki.

Ponieważ jednak niepodobieństwem jest stworzyć sobie odrazu potrzebny personel kompetentnych urzędników państwowych, którzyby się zajęli szacowaniem własności, obecnie projektowany aparat administracyjny powinien wejść w życie na okres pierwszego szacunku. W międzyczasie Rząd winien poczynić odpowiednie kroki celem wyszkolenia kompetentnych

urzędników, którzy przed nadejściem następnego okresu szacunkowego, t. j. za trzy lata mogliby zająć miejsce honorowych Komisji szacunkowych i kontynuować ich pracę i działalność pod kierunkiem Powiatowych Urzędów Skarbowych. Ogólny szemat tej reorganizacji i urzędzeń biurowych został już nakreślony. I tu można się znów posłużyć doświadczeniem Stanów Amerykańskich, gdyż ogólna suma majątku w Stanach Zjednoczonych bywa przeszacowywana w celach państwowych i lokalnych podatków przynajmniej co 4 lata, a w niektórych Stanach nawet co dwa lata. Wszystkie szczegóły organizacji, procedury administracyjnej, tak, jak i stopień sprawności technicznej został dokładnie opracowany w wielu Stanach i przy pomocy kompetentnego urzędnika Amerykanina możnaby przed terminem następnego szacunku majątkowego przygotować w zupełności niezbędne zmiany w obecnym systemie polskim.

Wskazaniem byłoby jednak zmniejszyć ilość członków w Komisjach szacunkowych i odwoławczych. W skład pierwszej nie powinno wchodzić więcej, jak 8 członków, a w skład drugiej nie więcej jak 5. Ustawa przewiduje ilość członków w Komisjach od 16 do 24. Ilość ta powinna być zmniejszoną przede wszystkim dlatego, że niezmiernie trudno jest znaleźć w każdym powiecie tak dużą ilość osób chętnych do tej pracy, a powtóre dlatego, że wszelka liczniejsza Komisja przeradza się nieodwołalnie w zebranie dyskusyjne i traci wszelką zdolność szybkiego działania. Tymczasem wykonanie prawa wymaga zarówno gruntownego namysłu, jak stanowczej akcji, które to dwie zalety rzadko się łączą we wszystkich liczniejszych Komisjach.

10. Art. 40 winien być zmienionym tak, aby brzmiał, jak następuje:

Art. 40. „Każdy powiatowy Urząd Skarbowy winien obliczać podatek należny corocznie tytułem każdego okresu szacunkowego z każdej poszczególnej części i parceli wszelkiej własności w powiecie, włączając wartość praw należących do mieszkańców powiatu na podstawie wartości określonej przez właściwe władze szacunkowe“.

Każda z wojewódzkich Izb Skarbowych winna obliczać podatek majątkowy towarzystw akcyjnych, których centrala znajduje się w temże Województwie na podstawie ich wartości określonej w szacunku. Powyższe zmiany mają na celu uzgodnienie

procesu obliczania podatków z rewizją proponowaną dla art. 14, a odnoszącą się do szacowania wszelkiej własności w tych powiatach, w których się znajduje.

11. Art. 59 winien być odwołany. Artykuł ten brzmi, jak następuje:

„Minister Finansów ma prawo udzielać ulg w płaceniu podatku majątkowego, ma prawo umarzać podatki niezapłacone, redukować lub zupełnie znosić kary nakładane za opóźnienie w płaceniu takowych“.

Bez ubliżania godności Ministra Finansów trzeba jednak zauważyć, że podobny punkt ustawy podatkowej jest zupełnie nieodpowiedni; wyniki podobnych rozporządzeń w innych dziedzinach prawa były już uprzednio omawiane. Prawo nie zna żadnych względów osobistych. Z chwilą kiedy terminy płatności podatków są prawnie ustanowione, każda osoba lub każda jednostka prawna podlegająca tym podatkom winna w ten sposób kierować swemi sprawami, by mogła się wywiązać ze swych zobowiązań. Rząd nie powinien przyznawać jednostce lub grupie jednostek takich ulg w płaceniu podatków, które od nich się słusznie należą, z jakich nie korzystają wszyscy obywatele podlegli prawu. Suma określona przez władze szacunkowe jest tą sumą, którą obywatel powinien bezwzględnie wpłacić, a jeżeli ze względów na opóźnienie lub z innych jakich przyczyn nałożono nań karę to i kara ta staje się częścią jego zobowiązań względem Państwa.

Prawo określa termin, w którym zobowiązania te mają być płacone i nie należy spodziewać się ani wprowadzać żadnych zmian w tym kierunku. Podatek jest to dług obywatela względem Państwa i winien być traktowany tak samo, jak wszelki dług prywatny.

12. Art. 66 winien być cofnięty. Artykuł ten brzmi jak następuje:

„Wykroczenia podpadające pod art. 63 i 64 nie będą karane, o ile winny wykroczeniu sprostuje lub uzupełni swoje zeznania przed odnośnymi władzami zanim Urzędy Skarbowe zostaną zawiadomione o wykroczeniu“.

Pod wykroczenia objęte art. 63 i 64 podpada świadome lub rozmyślne sporządzenie i przedłożenie kłamliwych zeznań względnie wyjaśnień ze strony płatnika lub eksperta szacunkowego.

Nie jest rzeczą wskazaną, aby opóźnione przyznanie się do winy względem Skarbu Państwa mogło ocalić od jej konsekwencji człowieka, który ją popełnił. Bez względu jednak na to, czy powyższy punkt widzenia będzie przyjętym, czy odrzuconym, art. 66 pozostanie martwą literą prawa. Doświadczenie bowiem wykazuje, że gdy winowajca staje przed urzędnikami skarbowymi celem sprostowania swych zeznań, urzędnicy ci na mocy tegoż artykułu oświadczają, iż fałszywe zeznania doszły już do wiadomości Urzędów Skarbowych tak, że o umorzeniu kary nie może być mowy. Trudno również określić różnicę między świadomym a nieświadomym fałszywym zeznaniem, o ile jednak różnicę tę da się ustalić, to oczywiście należy umorzyć lub odłożyć karę za przypadkowe lub rozmyślne sfałszowanie zeznania.

13. Art. 69 oraz ostatnie paragrafy art. 74 i 75 ilustrują powikłania, jakie wynikają z tego, iż Rząd nie zdołał jeszcze przeprowadzić ogólnej kodyfikacji praw.

14. Tam, gdzie chodzi o majątki znajdujące się pod nadzorem administratorów lub funkcjonariuszy naznaczonych przez sądy lub też zarządzanych przez plenipotentów (kuratorów) — należy wprowadzić wszelkie urządzenia mogące ułatwić rejestrację zeznań lub wpłatę podatku. Po artykule 28 tej ustawy należy pomieścić nowy artykuł obejmujący tę sprawę.

ROZDZIAŁ 7.

Podatek dochodowy.

Przed wojną podatki dochodowe obowiązywały tylko w b. zaborze pruskim i austriackim. Przedwojenne podatki dochodowe w Niemczech i Austrii różniły się między sobą zasadniczo w wielu punktach, ale miały tę wspólną dobrą stronę, że przyzwyczajali obywateli tych dzielnic do tej formy opodatkowania i do techniki administracji takiego podatku. Wpływy podatku dochodowego w zaborze niemieckim i austriackim w roku 1913 były następujące:

TABELA
oszacowania dochodu i podatku pobranego w zaborze pruskim i austriackim w r. 1923 (miljony koron).

Okręg	Roczny dochód podl. opodat.	Podatek pobrany
Poznańskie	449	10
Prusy	379	8
Galicja	535	8
Razem	1.363	26

(Rocznik Statystyczny Polski, 1917, Tabl. 173)

Pierwsza polska ustawa o podatku dochodowym pochodzi z r. 1921, a główne zarysy obecnego systemu były już mniej więcej ustalone w r. 1923. Trudności finansowe tych lat wraz z niedołącznością procedury administracyjnej były przyczyną, że początkowo wpływy z tego podatku były niskie. Za rok 1922 wynosiły 9,873.199 a za 1923 — 16,000.000 złotych w złocie (Michalski: Podatki bezpośrednie w Polsce, 1918—23, tablica str. 144). Cyfry te są zupełnie niepewne, ponieważ wszystko zależy od współczynnika zamiany na wartość w złocie. Wpływy od r. 1923 były następujące:

TABELA
oszacowania dochodu z preliminowanymi i aktualnymi wpływami z podatku dochodowego w r. 1924-1926 (miljony złotych).

	1924	1925	1926 (6 miesięcy)
Oszacowanie dochodu podlegającego opodatkowaniu (wraz z G. Śl.)	1.222.1	1.612.6	—
Preliminowany w budżecie wpływ pod. doch.	77.0	75.0	—
Wpływy rzeczywiste	39.1	61.6	44.471

Fakt wzrostu wpływów z tego podatku mimo przesilenia gospodarczego, jest wysoce znamieny. Ważnym jest również i godnym uwagi, że oszacowanie dochodu, podlegającego opodatkowaniu, wyniosło w 1924 r. dla całej Polski mniej aniżeli dla zaborów austriackiego i niemieckiego w r. 1913. Powstanie różnicy należy przypisać częściowo zmniejszeniu się dochodów z powodu wojny, jak i zasadniczej różnicy pomiędzy minimum

dochodu wolnego od podatku w myśl obecnej ustawy, a minimum przewidzianem w ustawie niemieckiej i austriackiej. Należy uwzględnić również wydajność poprzedniej a obecnej administracji.

Po uwzględnieniu wszystkich innych czynników, widocznym jest, że kraj cały obecnie jest uboższy w porównaniu do stosunków przedwojennych. Podatek dochodowy nie może wznieść się na wybitny poziom wśród całości dochodów skarbowych, dopóki objętość samego dochodu nie powiększy się przez przywrócenie normalnych warunków ekonomicznych i osiągnięcie większego dobrobytu przez wszystkie warstwy społeczne. Nikt nie wątpi o przyszłości Polski pod tym względem i można bezpiecznie prorokować wybitny wzrost dochodu społecznego, gdy nastąpi poprawa.

Realizacja wszystkich możliwości podatku dochodowego zależy również od naprawy samej ustawy podatkowej i od jej skutecznego stosowania. Ze względu na swą naturę podatek dochodowy jest jednym z trudniejszych pod względem administracyjnym. Konieczną więc jest nadzwyczajna staranność w przygotowaniu i stosowaniu tej ustawy, jeśli ma się osiągnąć jak najbardziej korzystne i sprawiedliwe wyniki.

Misja zbadała ustawę o podatku dochodowym obecnie obowiązującą w Polsce i znalazła tyle postanowień, które wymagałyby modyfikacji, że poleca się zastąpienie jej zupełnie nowym projektem w miejsce długiej serji nowel i poprawek do obecnej ustawy. Projekt taki, będący częścią niniejszego sprawozdania przedkłada się celem rozważenia. Badanie nowego projektu odkryje punkty sprzeczne między nim a obecną ustawą, a towarzysząca temu dyskusja wyjaśni powody proponowanych zmian.

Szczegółowa krytyka ustawy nie jest konieczną. Niektóre z ważniejszych zarzutów będą jednak podniesione.

Przedewszystkiem ustawa obecna nie rozgranicza pojęć osoby fizycznej i prawnej pod jednym bardzo ważnym względem, czego wynikiem jest, że akcjonariusze spółek akcyjnych podlegają poważnemu podwójnemu opodatkowaniu. Spółki opodatkowane są pełnymi progresywnymi stawkami w stosunku do ich czystego dochodu, zaś akcjonariusze podlegają tej samej progresywnej skali opodatkowania z otrzymywanych dywidend, gdy te stają się częścią ich własnych dochodów. Podatek powi-

nien być zasadniczo zmniejszony, albo dla spółek, albo dla dywidend, otrzymywanych przez akcjonariuszy.

Różne względy przemawiają na korzyść każdej z tych propozycji. Jeśli spółki zostaną opodatkowane a akcjonariuszom pozwoli się odjąć dywidendy przy płaceniu podatków, to oszacowanie i pobór podatku znacznie się uprości, z drugiej zaś strony nastąpi wielkie obciążenie podatkowe tych części zysków, które odpowiadają akcjom umieszczonym zagranicą. Powtóre plan taki jest sprzeczny z duchem i celem podatku dochodowego, a specjalnie progresywnego podatku dochodowego. Opodatkowanie dochodów spółek zamiast dywidend akcjonariuszy nie zawsze nakłada ciężar tego podatku na te osoby, które powinny go ponosić. Stosowanie progresji raczej zwiększa, niż zmniejsza, ten niepożądany skutek. W rzeczywistości progresja może mieć jako skutek bardzo niesprawiedliwe obciążenie tych, którzy powinni ponosić mniejsze ciężary podatkowe, albo niedostateczne opodatkowanie innych, którzy powinni płacić więcej.

Pierwszym przykładem takiej nierównomierności jest mały akcjonariusz wielkiego towarzystwa akcyjnego. Stosownie do progresywnej skali stawek, osoba, mająca tylko mały dochód ze swojej ograniczonej ilości akcji, powinna płacić jedynie małą stawkę podatku dochodowego. Nałożenie tego podatku wedle wysokiej, niezmiennej stawki lub wedle stawek progresywnych na dochody towarzystwa (względnie spółki akcyjnej) będzie miało jako wynik to, że akcjonariusz będzie ponosił wielkie obciążenie, przyjmując, że w tym wypadku podatek spada na akcjonariuszy, ponieważ wielkie podatki dotkną wszystkich akcjonariuszy, stosownie do wielkości ich udziałów. Z drugiej jednak strony, człowiek bogaty może mieć udział we wielu małych spółkach, z których zbiorowo otrzymuje znaczny dochód roczny. Każda z tych spółek, mając tylko mały, bezwzględny dochód netto, opodatkowana jest wedle umiarkowanej skali, a skutkiem tego jest to, że człowiek ten ponosi ciężar opodatkowania zupełnie nieproporcjonalny do jego całkowitych dochodów. Z powodu tych różnorodnych nierówności, wynikłych z nakładania podatku dochodowego na dochody netto spółek, rozsądniej jest obciążyć je niezmienną a umiarkowaną stawką, a wymagać od poszczególnych akcjonariuszy zaliczenia swoich dywidend łącznie z innymi dochodami.

Z chwilą, gdy dochodzi do podwójnego opodatkowania, można by zapytać dlaczego spółki akcyjne mają podlegać jakiemukolwiek podatkowi dochodowemu, tak długo jak opodatkowuje się dywidendy ich akcjonariuszy? Ścisła logika wymagałaby całkowitego zwolnienia spółek akcyjnych od płacenia podatku dochodowego, o ile dywidendy otrzymane przez akcjonariuszy są opodatkowane na równi z innymi dochodami. Istnieje jednak cały szereg względów praktycznych, dla których należałoby w ustawodawstwie polskiem utrzymać umiarkowaną, niezmienną stawkę podatku dochodowego od spółek akcyjnych. Po pierwsze, w ten sposób obciążona będzie ta część zysków, która nie została wypłacona w dywidendach; po drugie, dochód rozdzielony jako dywidendy z akcji, umieszczonych zagranicą, jest opodatkowany do pewnego stopnia; a po trzecie, spółka jako taka, będąc osobą prawną, różną od akcjonariuszy, którzy ją składają, korzysta z pewnych uprawnień i przywilejów, które usprawiedliwiają nakładanie tej formy podatku. Wreszcie, potrzeby Skarbu Państwa nie pozwalają Misji zaproponowania całkowitego zwolnienia spółek akcyjnych od płacenia podatku dochodowego. Żadne, jednak, z powyższych rozważań nie usprawiedliwia nakładania wyjątkowo wielkich ciężarów na dochody netto z przedsiębiorstwa, przy równoczesnym równie ciężkim opodatkowaniu dywidend, otrzymywanych przez akcjonariuszy.

Zasadnicze cechy podatku dochodowego sprzyjają drugiej propozycji, mianowicie umieszczeniu głównego ciężaru podatku raczej na indywiduum niż na przedsiębiorstwie. Podatek ten jest wybitnie podatkiem *o s o b i s t y m*. Powinien być płacony przez osoby na podstawie ich dochodów. Otrzymywanie dochodu jest podstawą do wymierzenia tego podatku, a rozmiar dochodu jest decydującym czynnikiem w wymierzaniu wysokości podatku. Odpowiada to ogólnie przyjętej zasadzie. O ile jest to tylko możliwe, podatek powinien być płacony wedle zdolności płatniczej obywateli. Dochód jest ogólnie uznany za najbardziej zadawalniający wskaźnik zdolności płatniczej osobnika, a jednym z najważniejszych zadań w wypracowaniu nowoczesnego projektu ustawy podatkowej, jest sprecyzowanie pojęcia o dochodzie w ten sposób, by jak najściślej ustalić zdolność płatniczą osób, podlegających opodatkowaniu. Załączony tutaj projekt ustawy kładzie główną wagę na progresywną skalę dochodów osobi-

stych, a podporządkowuje towarzystwa i spółki akcyjne jednolitej stawce od całkowitego dochodu czystego.

Drugim zarzutem przeciwko obecnej ustawie o podatku dochodowym jest to, że zasada wyłączenia od podatku nie jest dobrze rozważona. Dochody fundowane poniżej 1.500 zł. nie są opodatkowane, również jak i pensje poniżej 2.500 zł. Wyłączenia obejmują również małorolnych, tak, że prawie cała klasa włościan uwolniona jest od podatku dochodowego. Art. 15 postanawia, że gros dochodów posiadłości wiejskich o obszarze poniżej 15 ha, a położonych dalej niż 5 klm. od miasta o ilości mieszkańców ponad 100.000, powinno być przyjęte jako równoważność 4 q. żyta od hektara po przeciętnych cenach roku podatkowego. Przeciętna cena żyta w roku 1924 wynosiła w Poznaniu 14.78 zł. za 1 q., a w Warszawie 16.05 zł. Nawet i przy wyższych cenach, wartość 60 q. żyta wynosiła mniej niż 1.000 zł. Stąd też prawie wszyscy rolnicy, posiadający mniej niż 15 hektarów gruntu, nie płacili podatku dochodowego bez względu na to, jaki był ich dochód faktyczny. Niektórzy z nich byliby zwolnieni bez wyżej przytoczonego przepisu, na zasadzie wysokości dochodu. Inni byliby płacili pewien podatek dochodowy. Zarzut jaki musi być podniesiony przeciw tego rodzaju wyjątkom jest brak przeprowadzenia ścisłej różnicy między tymi, którzy powinni płacić, a tymi, którzy nie powinni płacić podatku. Cyfry przeciętne produkcji żyta z ha za rok 1924 są pouczające. W środkowych województwach zbiór żyta z hektara wynosił przeciętnie 8.3 q, a w zachodnich województwach przeciętna ta wynosiła 13 q. Stosując przeciętne ceny, otrzymamy dochód brutto z gospodarstwa 15-hektarowego 1.998 zł. w województwach centralnych, a 2.882 zł. w województwach zachodnich. Błądność stosowania tego rodzaju wyjątków jest widoczna, tembardziej, że inne wyjątki są oparte na kryterjach obejmujących w równej mierze wszystkich korzystających z ulg.

Stosunkowo znaczne uwolnienie od podatków płac i pensyj wraz ze sprytnie skonstruowanym systemem uwolnienia od podatku dochodów wiejskich, miało na celu jak najbardziej ograniczyć liczbę osób naprawdę podległych opodatkowaniu. Przytaczamy kilka jaskrawych porównań dla niektórych okręgów b. zaboru pruskiego, gdzie przedwojenna norma dochodu niepod-

legającego opodatkowaniu wynosiła 900 mk. Następujące dane, wyjęto z raportu b. Ministra Skarbu p. Michalskiego za r. 1925:

P o m o r z e :

- 1) Okręg Brodnica: 3.211 osób płaciło podatek dochodowy w r. 1913, a tylko 780 osób w 1925.
- 2) Okręg Kartuzy: 3.631 płatników w 1913, a tylko 312 w 1925.

P o z n a ń s k i e :

- 1) Okręg Inowrocławski: W r. 1913 płatników było 4.493, z czego 633 rolników, a 1.773 pracowników, żyjących z płac. Ogólna ilość spadła do 688 w 1924, z czego 211 rolników, a 400 pracowników j. w.
- 2) Okręg Koźmin: W 1913 ogólna liczba płatników 2.301, z czego 1.336 rolników, a 376 żyjących z płac. W r. 1914 ogólna liczba spadła do 803, z czego 378 było rolników, a 115 pracowników j. w.
- 3) Okręg Miasto: W 1913 płatników podatku dochodowego 26.471, a tylko 6.159 w 1924.

Cecha personalności podatku dochodowego, i to, że specjalnie nadaje się on do zastosowania zasady opodatkowania stosownie do zdolności płatniczej wymaga, by stosowany był on jak najszerzej, a wysokość dochodu wolnego od podatku powinna być możliwie niska przy uwzględnieniu wymagań racjonalnej administracji. Pożądanem jest w każdym podatku dochodowym uwolnić pewne minimum dochodu od opodatkowania z dwu powodów: po pierwsze nie zgadza się to z zasadą wymierzania podatku wedle zdolności płatniczej, by opodatkowywać dochód niezbędny dla zapewnienia egzystencji, a po drugie, że koszty administracyjne będą znaczne w ściąganiu małych podatków, należnych z najniższych dochodów. Tylko powyższe względy powinny decydować w oznaczaniu wyłączeń podatkowych, a nie cel uwolnienia od podatku jakiegokolwiek klasy społeczeństwa. Gdy zajdzie potrzeba uwolnienia od podatku jakiegoś osobnika, należy zdecydować o tem raczej na podstawie wysokości jego dochodu, a nie przy pomocy innych czynników przy równoczesnym zlekceważeniu tego najważniejszego wskaźnika.

Trzeci zarzut skierowany jest przeciwko rozróżnieniu pomiędzy zapracowanymi czyli nieufundowanymi dochodami a wszystkimi innymi. Rozróżnienie to, wyraźnie w rozmaity sposób występuje w wielu podatkach dochodowych, między innymi i w amerykańskich. To, że są tam zawarte, jak i w wielu innych ustawach podatkowych, należy przypisać raczej względom praktycznym niż zasadniczym. Argumentem zwykle wysuwany w obronie tej różnicy jest to, że zarobki, czyli dochody nieufundowane ustają w chwili śmierci lub niezdolności do pracy osobnika, wtedy, kiedy dochody fundowane napływają nadal, choćby w zmniejszonej ilości, po zajściu podobnych zdarzeń. Istnieje więc w posiadaniu majątku pewne zabezpieczenie przeciw chorobie lub innym nieszczęściom, i tego zabezpieczenia nie ma zarobkujący, oprócz wypadków składania oszczędności lub opłacania asekuracji z sumy swego zarobku. Z tych względów odróżnianie dochodów fundowanych i niefundowanych byłoby słuszne, gdyby Rząd pobierał jedynie osobisty podatek dochodowy. Jednakże, cechą systemów podatkowych w Polsce i w innych krajach jest to, że cały szereg innych podatków pobiera się również, i że większość tych podatków w ten lub inny sposób obciąża właścicieli majątków raczej niż zarobkujących. Kiedy zważymy cały ciężar opodatkowania zarówno na rzecz władz centralnych jak i na rzecz samorządów wydaje się pewnym, że przy obecnym systemie podatkowym ciężar ten spada w większej mierze na otrzymujących dochody fundowane niż na zarobkujących. Naogół zarobkujący są uprzywilejowani w istniejących stosunkach, i dalsze uprzywilejowanie w podatku dochodowym wydaje się zbędnym.

Istnieje zresztą cały szereg trudności w przeprowadzeniu różnicy między dochodem fundowanym a zarobkiem. Niektóre dochody z własności są częściowo zarobione, jak np. w wypadku właściciela sklepu, który sam prowadzi interes. Niektóre znów wynagrodzenia za usługi osobiste nie są zarobkami w ścisłym tego słowa znaczeniu, jak np. ładne pensyjki i tantiemy otrzymywane na synekurach w towarzystwach akcyjnych przez tych, co na takie stanowiska się wkręcili. Pomiedzy temi skrajnościami istnieje wiele przeróżnych stopni przejściowych i w rezultacie niemożliwym jest przeprowadzenie linii demarkacyjnej pomiędzy dochodami fundowanymi i niefundowanymi.

Można przytoczyć inny przykład, a mianowicie dochodów w spółkach firmowych, które według ustawy polskiej zaliczają się do dochodów fundowanych, gdy prawo angielskie, uznając trudność przeprowadzenia granicy między temi pojęciami, zalicza takie dochody do zarobków, a prawo Stanów Zjednoczonych przewiduje podział tych dochodów na fundowane i niefundowane według specjalnych przepisów. Jest możliwem z drugiej strony, wedle obowiązujących w Polsce przepisów, zeznawanie tantjem jako wynagrodzenia, gdy są one faktycznie specyficzną metodą rozdziału dochodów.

Naprawdę zaś rozróżnienie między fundowanemi i niefundowanemi dochodami, wedle obecnej ustawy, jest w wysokim stopniu iluzoryczne, o ile chodzi o różnicę między stawkami. Błędy skali stawek rozważane są poniżej. Należy zauważyć, że obecne stawki na dochody niefundowane i na inne są w praktyce identyczne, o ile chodzi o dochody od 15.000 zł. do 200.000 zł. Fundowane dochody powyżej tej granicy podlegają dodatkowym stawkom, ale dla większej części skali dochodów niema różnicy w obciążeniu podatkowem. Stosownie do stanowiska, zajętego poprzednio, jest to właściwem, ale usuwa powód do opodatkowania płac i pensyj wedle osobnej skali w myśl skomplikowanych postanowień obecnej ustawy, gdyż różnice stawek, nawet dla niższych stopni skali dochodowej, nie są duże. Możliwość rozróżnienia jeszcze bardziej osłabia się przez fakt, że niższe dochody z własności mogły powstać z kombinacji wysiłków osobistych i kapitału i w ten sposób upodabniają się w większym stopniu do zarobionych (niefundowanych) niezbędnych dochodów niż większe dochody. Wyniki, uzyskane z tak ścisłego zdefiniowania stawek, o ile chodzi o pewne korzyści dla dochodów z pracy, nie usprawiedliwiają dodatkowych komplikacyj administracyjnych, wprowadzonych przez ustawę.

Czwartym zarzutem przeciwko obecnej ustawie jest to, że skale stawek są zanadto zróżniczkowane, a jeśli chodzi o dochody wyższe, prawdopodobnie przekraczają granice maksymalnych wpływów skarbowych. O tym ostatnim punkcie niemożliwem jest dla kogokolwiek mówić z całą pewnością. Wszystko zależy od przełomowego punktu polskiej sumienności podatkowej. Jest uznana maksymą skarbowości państwowej, że nadmierne stawki podatkowe skłaniają opodatkowanych do unika-

nia płacenia, które szkodzi celowi podatków, jakim jest przysporzenie dochodów Skarbowi. W myśl obecnej ustawy maksymalna, normalna stawka progresywna wynosi 25% od dochodów, wynoszących od 192.000 do 200.000 zł. Ale t. zw. fundowane dochody powyżej 200.000 zł. podlegają dodatkowej skali, która doprowadza najwyższą stawkę na dochody powyżej 2,000.000 zł. do 40%. Stawki te nakłada się na całość dochodu a nie tylko na część powyżej 200.000 zł. Gdy do tych stawek dla celów Skarbu Państwa doda się jeszcze stawki podatków komunalnych, które nakładać mogą okręgi b. dzielnicy pruskiej i Śląska, jasnym jest, że w tych okręgach przynajmniej punkt przełomowy został przekroczony.

Wprowadzając progresywną skalę stawek do projektowanej zmiany podatku dochodowego, przyjęliśmy, że najwyższa stawka progresji nie powinna przekraczać 25% z uwzględnieniem pewnych warunków, które podajemy dalej. Nic specjalnego nie przemawia za tą cyfrą, mogłaby nią być równie dobrze jaka inna przybliżona, niema też żadnych dowodów na to, że bodaj w przybliżeniu odpowiada ona granicy maksymalnego obciążenia skarbowego. Musi być wybrana jakaś cyfra maksymalna, a ponieważ 25% poziom znajduje się w obecnej ustawie tak w skali dochodów niefundowanych jak i normalnej progresywnej skali innych dochodów, przyjęto ją jako maximum nowej skali.

Dwa są sposoby stosowania stawek progresywnych. Metoda obecnej ustawy dzieli cały dochód na kategorie, ustanawiając stawkę dla kategorii poszczególnej. Inna metoda zaś opodatkowuje cały dochód netto pierwszej kategorii według stawki obowiązującej dla tej kategorii, zastosowując poprostu wyższe stawki do dodatkowych kwot dochodu, wkraczających w następne kategorie. Metoda ta, używana w Stanach Zjednoczonych, zmniejsza do pewnego stopnia wymiar podatku przy danej sumie dochodu. Różnicę między temi dwiema metodami objaśnić można próbną skalą, w której zebrane są następujące po sobie kategorie dochodu i stawki podatkowe. Podatek od 100.000 zł. wedle polskiego systemu progresywnego wyniósłby 5.000 zł.

Według drugiej metody przedstawiałby się następująco:

Klasy dochodów	Stawka	Podatek
do 5.000 zł.	1%	zł. 50—
powyżej 5.000 „ 10.000 „	2%	„ 100—
„ 10.000 „ 20.000 „	3%	„ 300—
„ 20.000 „ 50.000 „	4%	„ 1.200—
„ 50.000 „ 100.000 „	5%	„ 2.500—
Całkowity podatek		zł. 4.150—

Wybór między temi metodami zależy od tego, w jakiej mierze Rząd potrzebuje dochodu, od możności takiego administrowania podatków, by móc nakładać większe ciężary bez wywoływania unikania ich i od zdolności płatniczej opodatkowanych do ponoszenia tych ciężarów. Niema żadnej korzyści w nakładaniu podatków, których się nie pobiera i których pobrać nie można po to tylko, aby je później zmniejszyć lub wogóle nie pobrać, udzielając pewnych koncesyj, udogodnień i ulg. Gdy kraj cały ciągle walczy z zagadnieniami sanacyjnymi i poszukuje różnych dróg do zwiększenia kapitałów, którychby mógł użyć w rolnictwie i przemyśle, opisana druga metoda wydaje się bardziej pożądaną do zastosowania, ponieważ łagodzi nieco ciężar stosowanej obecnie progresji. Skala stawek proponowanej ustawy polega na tym właśnie planie progresji, a pozorne komplikacje obliczenia podatku rozwiązane będą — co można zauważyć z postanowień do art. 10 — przez zastosowanie przeniesienia ilości podlegającej opodatkowaniu do następnych klas.

Nieliczne, będące do dyspozycji, statystyki dochodów wykazują wielką objętość dochodu powyżej poziomu 200.000 zł., skoncentrowanej w rękach małej ilości osób. Blisko $\frac{1}{4}$ całego podatku dochodowego, wymierzonego w roku 1925 nałożona była na dochody powyżej 200.000 zł. Wielka ta kwota wynikła z zastosowania stawek sięgających od 25 do 40% całej sumy takich dochodów. Chociaż stawki te są nadmierne, specjalnie w sposobie zastosowania skali progresywnej, i z powodu miejscowych dodatków do podatku dochodowego, byłoby jednak zupełnie stosownem nałożyć dalszy mały uzupełniający podatek na dochody, przekraczające 200.000 zł., powiedzmy 10% nadwyżki. Projekt ustawy zawiera postanowienia o nałożeniu takiego podatku, który stosowanoby jedynie do tej kwoty dochodu, która przekracza 200.000 zł.

Końcowa krytyka obejmuje procedurę administrowania istniejącej ustawy. Wedle procedury tej szacowanie dochodów następuje przez Komisje szacunkowe a rewizja tych oszacowań przez Komisje odwoławcze. Urzędnicy skarbowi zbierają i studjują materiał i przewodniczą na posiedzeniach, nie mają jednak decydującej władzy nad szacowaniami. Z powodu obszernej krytyki przeciwko tej metodzie szacunkowej w poprzednich rozdziałach niniejszego sprawozdania, niema potrzeby poruszania na nowo tego tematu. Zarzuty podniesione przeciwko Komisjom szacunkowym płatników w związku z podatkiem przemysłowym i dodatkowym podatkiem majątkowym, nabierają tem więcej siły w zastosowaniu do podatku dochodowego. Właściwe administrowanie takiego podatku wymaga w niezwykłym stopniu stworzenia stosunku wzajemnego zaufania i poważania między płatnikiem a władzami szacunkowymi. Opodatkowanie dochodów pociąga za sobą konieczne badania najbardziej wewnętrznych stosunków przedsiębiorstwa, a nawet spraw osobistych. Powodzenie zależy więc od bardzo ścisłej i serdecznej współpracy Rządu z płatnikami. Ta ostatnia polega głównie na zeznaniach i dowodach przedstawionych przez płacących podatki. Stanowisko zaś płatnika będzie zależało od jego poczucia obowiązków obywatelskich i od uznania przez niego sprawiedliwości prawa, jak też od sprężystości i zdolności administrowania wykazanej przez władze podatkowe.

Ponieważ ustawa o podatku dochodowym musi być wykonywana sprężysto, aby osiągnęła powodzenie, wynika z tego, że jej postanowienia muszą mieć moc przekonywującą dla ludności, jako rozsądne i sprawiedliwe. Musi być w ustawie szczere usiłowanie do trafnego oznaczenia dochodu, podlegającego opodatkowaniu, musi publiczność pojmować poważnie swe obowiązki obywatelskie, tak ze względu moralnego jak i prawnego, i musi być silna, ale skrupulatna pod względem uczciwości i sumiennosci administracja podatków. Przyszłość podatku dochodowego w Polsce zależy od tego, w jakim stopniu warunki powyższe wykonane będą przez ludność i Rząd.

Projekt ustawy tu przedstawionej przewiduje, że naczelnicy Izb i Urzędów skarbowych będą z urzędu szacowali dochody; naczelnicy Izb, dochody spółek akcyjnych, tamci zaś dochody wszystkich innych płatników. Zmiana ta pociągnie za

sobą naturalnie zwiększenie personelu tych urzędów i gruntowną ich reorganizację. Urzędnicy przeznaczeni do szacowania dochodów powinni mieć pomoc takich i tyłu ekspertów, jakich wymaga rozmiar i rodzaj pracy. Obecna ustawa czyni urzędników zajętych szacowaniem odpowiedzialnymi za wszystkie dane, które się odnoszą do ustalenia dochodów, lecz nie polega na zdaniu i uczciwości Urzędów Skarbowych w ostatecznym oznaczeniu dochodów, podlegających opodatkowaniu. Proponowana zmiana skupia władzę i odpowiedzialność za lokalne oszacowania w Urzędach skarbowych pod zwierzchnictwem naczelnika i przewiduje odwołanie się do Izby Skarbowych, które mają stać się, wedle ogólnego projektu reorganizacji administracji, przedstawionego w rozdziale 2, czynnikiem centralnym, kontrolującym i nadzorczym w sprawach administracji podatków. Wiele mniejszych zmian procedury wprowadza się w związku z tą główną modyfikacją, ale te omówione będą w ciągu wyłuszczenia postanowień projektowanej noweli.

SZCZEGÓŁY USTAWY.

(Rozbiór krytyczny z powołaniem się na projekt ustawy o podatku dochodowym, zawarty przy końcu niniejszego rozdziału).

Art. 1. Zawiera definicje terminów, używanych w tej ustawie.

Art. 2. Opodatkowaniu podlegają dochody wszystkich mieszkańców Państwa i dochody osób zagranicą, pochodzące ze źródeł wewnątrz Państwa. Opodatkowanie osób, przebywających zagranicą, było nieraz stosowane, może jednak pociągnąć za sobą podwójne opodatkowanie, o ile nie jest przewidziana zasada wzajemności. Ta zasada przeprowadzona jest w artykule 2.

Art. 3. Odpowiada art. 5, § 1 obecnej ustawy, traktującemu o przywilejach dyplomatycznych.

Art. 4. Wprowadza pierwsze ważne zmiany w ustawie, które polegają na zastosowaniu stałej stawki normalnego podatku od wszystkich dochodów. § 1 przewiduje normalny podatek w wysokości 3% od dochodów wszystkich osób fizycznych, a § 2 stałą

stawkę równą 6% dochodu spółek i tow. akcyjnych. O tych ostatnich mówiono już poprzednio. Ta stała sześcioprocentowa stawka ma zastąpić stopniowane stawki, którym podlega dochód netto spółek i towarzystw akcyjnych w myśl obecnej ustawy. Akcjonariusze opodatkowani będą wedle pełnych stawek, stosownie do dochodów, czerpanych z tytułu udziałów.

Stać się od dochodów indywidualnych jest częścią planu eliminującego rozróżnienie pomiędzy zapracowanymi (niefundowanymi) a innymi dochodami i mającego na celu rewizję progresywnej skali stawek podatkowych. W obecnej ustawie stosuje się progresję, poczynając od najmniejszych kwot dochodu, podlegającego opodatkowaniu. Wzrost stawki jest początkowo tak jednak nieznaczny, wynosząc tylko 0.1% dodatku dla każdego stopnia, że nie widać korzyści w stosowaniu progresji do najmniejszych dochodów. Sądzymy, że stosowanie stałej stawki podatkowej na wszystkie dochody wynagrodzi z przewyżką wszelkie straty we wpływach skarbowych, wynikłe z zarzucenia progresji w niższych klasach dochodu, równocześnie upraszczając znacznie pobór podatku z tego źródła.

Stosowanie stałej stawki pozwala także rozróżnić między tymi, którzy mają wielką zdolność płatniczą, a tymi, którzy mają ją tylko w małym stopniu. Płatnicy mniejsi nie będą podlegali progresji, opłacając tylko prosto normalną 3% stawkę. W rzeczywistości każdy będzie płacił stałą stawkę, różnica, jaka powinna zachodzić między opodatkowaniem wielkich i małych dochodów, wyrazi się w tem, że do tych pierwszych zastosuje się stawki progresywne.

Artykuł ten wprowadza inną ważną zmianę, zmniejszając wysokość wolnego od podatku dochodu do 2.000 zł. Uczyniono to w celu rozszerzenia stosowania podatku dochodowego, a mianowicie, aby otrzymać wpływy z poważnej objętości dochodu, niedosięgalnej przez obecną ustawę. Zmianę tę łagodzi się dla płatnika w ten sposób, w odróżnieniu od obecnej ustawy, że w ustaleniu swego dochodu, podlegającego normalnemu opodatkowaniu, może on odjąć 2.000 zł. Obecna ustawa uwalnia zupełnie dochody z płac służbowych poniżej 2.500 zł. i wszelkie inne poniżej 1.500 zł., ale nakłada podatek na całą sumę każdego dochodu, przekraczającego te minima, nie pozwalając odjąć żadnej części z tych dochodów, potrzebnej na utrzymanie. Sprawia

to niepotrzebne trudności osobom, które nie zdołają przekonać komisji szacunkowej, że jej dochód powinien być właśnie poniżej zwolnionego minimum, a nie nieco powyżej, powoduje też niepotrzebnie usiłowania wymknięcia się od podatku przez fałszywe zeznanie.

Art. 5 i 6 definiuje dochody brutto i netto. Celem tego było ustalenie przyjętych ogólnie norm podatku dochodowego i nowoczesnych zasad kasowości. Artykuły te reorganizują materiał, zawarty w art. 6 i 7 prawa obenie obowiązującego.

Art 7 zawiera dokładniejszą metodę rozmieszczenia dochodów, aniżeli art. 1 obecnej ustawy. Wedle ogólnej zasady uważa się dla celów podatkowych całkowity dochód mieszkańców i przedsiębiorstw, zorganizowanych wedle ustaw polskich, za mający swe źródło wewnątrz kraju. Odnosnie do dochodów osób zamieszkałych zagranicą i obcych przedsiębiorstw, opodatkowuje się tę część ich dochodu, której źródło sytuowane jest wewnątrz kraju, a która powstała z procentów, dywidend albo zarobków osobistych, wypłacanych przez mieszkańców Państwa lub tutejsze przedsiębiorstwa, dalej z używania, dzierżawienia albo sprzedaży nieruchomości lub jakichkolwiek dochodów z tego tytułu, praw patentowych, znaków ochronnych i podobnych praw wewnątrz Rzeczypospolitej. Od tego dochodu brutto odpadają wydatki i straty, będące w ścisłym z nim związku a pozostałość uważa się jako dochód podlegający opodatkowaniu, mający swe źródło i powstały wewnątrz Państwa.

Art. 8. Artykuł ten definiuje podlegający opodatkowaniu dochód netto, który ustala się przez odjęcie uzasadnionych kosztów produkcji dochodu i zachowania kapitału. Dzięki temu koncentruje się wszelkie potrącenia, które mogłyby mieć zastosowanie, wyjaśniając w ten sposób płatnikowi co właściwie może odjąć. Usunięto w projekcie jedną nieściśłość obecnej ustawy. § 4 art. 10 pozwala na odjęcie opłat asekuracyjnych od dochodu brutto, gdy suma ich nie przekracza 300 zł. na osobę pojedynczą, albo 600 zł. za całą rodzinę płatnika; zaś § 3 tego samego artykułu pozwala na odjęcie od dochodu brutto opłat asekuracyjnych od wypadku lub choroby, kas zapomogowych, pogrzebowych i emerytalnych, jeśli opłaty nie przekraczają 300 zł. Niema wyraźnego postanowienia, czy dochód z takich funduszy podlega opodatkowaniu, gdy został otrzymany, choć art. 7 wyraźnie

wyłącza sumy, otrzymane za ubezpieczenie życia itp. z kategorii dochodów. Nie jest to bardzo konsekwentnem wyłączać te kwoty równocześnie z tytułu rozchodów i wpływów. Proponowany projekt ustawy usuwa tę trudność przez wyłączenie wszystkich rodzajów ubezpieczenia i podobnych beneficjów z chwilą, gdy są wpływami (patrz art. 6), na tej podstawie, że wpływy te, jako nagromadzone z opłat, wniesionych przez płatników, były już raz opodatkowane jako dochód przed wpłaceniem ich na fundusz, z którego później je wypłacono.

Art. 9 pokrywa się z art. 8 obecnej ustawy, w odniesieniu do tych wydatków, które nie mogą być odjęte od dochodów brutto. § 5 obecnej ustawy, tyczący się wydatków, wynikłych z uzyskania dochodu zagranicą, jest opuszczony, ponieważ treść jego pokrywa się z art. 7 projektu.

Przepisy o wydatkach domowych obecnie obowiązujące ustawy są jedną z niewłaściwości. § 3, art. 8 nie pozwala na odjęcie od dochodu brutto wydatków domowych i poświęconych na utrzymanie rodziny, ale art. 7 włącza do kosztów produkcji koszty „wyżywienia członków rodziny, zatrudnionych stale w przedsiębiorstwie podatnika albo w jego gospodarstwie rolnem lub leśnem“. Koszta utrzymania rodziny trudno uważać jako usprawiedliwione wydatki, które mogą być odjęte od dochodu brutto, bo przecie głowa rodziny ponosi ten ciężar i odpowiedzialność bez względu na to, czy członkowie rodziny produkują czy nie. Zresztą stosownie do art. 10 i 11 obecnej ustawy, potrącenia mogą mieć miejsce tylko jeśli młodszy członkowie rodziny, do których stosuje się to potrącenie, sami opłacają podatek dochodowy.

Art. 10 uzupełnia obecną ustawę, dając bardziej dokładne postanowienia o opodatkowaniu majątków osób zmarłych i majątków pozostających pod czyimś zarządem.

Art. 11 ustanawia dodatkowy podatek wedle stawek progresywnych. Skonstruowanie takiej skali jest zawsze rzeczą indywidualną, jeżeli chodzi o wysokość progresji lub o jej skalę. Statystyk odnoszących się do rozdziału dochodów w Polsce niema, ale by zanadto gwałtownie nie zrywać z obecną tabelą, przewidziano wzrost progresji do 25⁰/₀ od dochodów powyżej 200.000 zł., podobnie jak w obecnej ustawie. Starano się jednak poprawić dążność, którą obecna polska ustawa podatkowa wykazuje po-

dobnie zresztą jak inne ustawy podatkowe mianowicie zwiększenia progresji gwałtowniej dla małych, aniżeli dla dużych dochodów. Np. dochody od 48.000 do 52.000 zł. opodatkowane są obecnie na 12.3^o/_o wedle skali płac służbowych, a na 6.396 zł. wedle drugiej skali, co odpowiada 13.3^o/_o do 12.3^o/_o, stosownie do faktycznej wysokości dochodu w tych granicach. Oznacza to, że połowa najwyższej stawki normalnego czy zwykłego podatku progresywnego stosuje się do dochodu wynoszącego tylko $\frac{1}{4}$ tego dochodu, który podlega najwyższej stawce. Ta sama tendencja przejawia się w niższych punktach skali, ponieważ stawka 6.5^o/_o nałożona jest na dochody od 14.000 do 15.000 zł.

Jest to błąd, popełniany często w układaniu progresywnej skali. Skutkiem zaś jest stosunkowo większe obciążenie osób, posiadających mniejsze dochody, jeśli wogóle podlegają oni progresji. Skala, użyta w proponowanej ustawie wzrasta bardziej jednolicie i w ten sposób zmniejsza cokolwiek ciężar progresji dla mniejszych dochodów. Zgodnie ze wskazaniem poprzedniemi, dodatkowa stawka, wynosząca 10^o/_o od dochodów ponad 200.00 zł., zastępuje progresję nadzwyczajną, przewidzianą w art. 23 obecnej ustawy dla dochodów powyżej wymienionej normy.

Stosunek procentowy użyty jest w oznaczaniu należnego podatku. Sposób przenoszenia całości należnego podatku do kategorii wyższych takich dochodów, które należą do kategorii niższych zmniejsza trudność obliczania podatku od danego dochodu. Wyklucza to potrzebę porównań, przewidzianych w końcowych paragrafach art. 23 obecnej ustawy.

Art. 12 określa dochód podlegający dodatkowemu opodatkowaniu. Ma to na celu zabezpieczenie, by wszystkie kwoty dochodów, podlegających opodatkowaniu, ze wszystkich źródeł były zebrane, aby każdy płatnik mógł być umieszczony w odpowiedniej kategorii skali progresywnej. W zbiorowej tej sumie dochodów netto zawarte jest 2.000 zł., które można odjąć wedle artykułu 4. Z całego dochodu jednak można będzie odjąć pewne kwoty, ze względu na stosunki rodzinne, stan cywilny oraz ilość osób faktycznie będących na utrzymaniu płatnika. Obecna ustawa zawiera podobne postanowienie, ale o ograniczonym zakresie (art. 26), podczas gdy tym, którzy mają dochód poniżej 7.200 zł. zmniejsza się stawkę o dwa stopnie za każdego następnego członka rodziny, poczynając od drugiego. Proponowany

artykuł stosuje się do wszystkich płatników bez względu na ich dochód i jest prostszy w zastosowaniu od podobnych postanowień obecnej ustawy.

Art. 13—22 zawierają postanowienia administracyjne. Powody zmian, poczynionych w metodzie szacowania podatku, zostały już przedstawione. Zeznania ma się składać bądź to ustnie bądź pisemnie na formularzach, ustalonych przez Ministra Skarbu (art. 13). Zeznanie ustne powinno być wpisane do przepisanej formularza w obecności płatnika i innej osoby, uprawnionej do przyjmowania zeznań i podpisane tak przez płatnika jak i przez wspomnianego urzędnika. Wszystkie zeznania winny być poczynione przed 1 marca (art. 14). Termin ten może być nieznacznie przedłużony z ważnych powodów. Zeznania powinny być składane pod przysięgą. Zeznania informacyjne dotyczące wypłat na rzecz osób podlegających podatkowi dochodowemu w myśl ustawy, mają być składane przez pracodawców przedsiębiorstwa, przez urzędy państwowe oraz przez wszelkie osoby skutecznie wypłaty na rzecz lub na rachunek innych osób. Zeznania te mają na celu dostarczenie informacji o dochodach, przez co sprawdza się dokładność indywidualnych zeznań. Obecnie podatek jest płatny w dwóch ratach, pierwsza płatna jest w chwili składania zeznań, druga w 6 miesięcy później (art. 16). Należy zachęcić do używania czeków przy wykonywaniu płatności.

Art. 17 zmienia procedurę administracyjną zasadniczo, z powodu wyznaczenia naczelników Urzędów i Izb Skarbowych, jako powiatowych, względnie okręgowych władz szacunkowych w miejsce przewidzianych przez obecną ustawę Komisji szacunkowych. Powody tej zmiany przedstawiono powyżej.

Art. 18 zawiera procedurę ściągania podatków zaległych, grzywien i kar pieniężnych jak również podaje sposoby obciążenia majątków i dochodów zalegającego płatnika, celem uczynienia zadość pretensjom rządowym.

Art. 19 i 20 zawierają postanowienia o ściąganiu podatku z płac służbowych wprost u ich źródła i o ewidencji, którą prowadzić mają ściągający ten podatek, którzy występują tutaj jako nieoficjalni poborcy podatkowi.

Wskazaniem jest, by Rząd uważał pobieranie podatku wprost u źródła za tymczasowe, metoda ta powinna być zarzucona

z chwilą, gdy nowa machina administrowania podatkiem dochodowym będzie miała wystarczające doświadczenie, by przejąć na siebie zadanie dostarczenia wpływów od wielkiej ilości osób, których dochody są obecnie opodatkowane u źródła. Dawniej ściąganie podatku dochodowego u źródła, uważano za metodę idealną, którą powinno się stosować jak najszerzej. Ma ona zastosowanie w Anglii i daje dobre wyniki w uzyskiwaniu przeszło $\frac{3}{4}$ całego pobranego podatku dochodowego. Pomimo tych zalet, ściąganie takiego podatku u źródła jest bardzo uciążliwe dla tych, którzy muszą służyć jako nieoficjalni poborcy podatkowi, ponieważ mają połączone z tem wydatki na siły biurowe i rachunkowe, co równa się w wielu wypadkach wielkiej części pobranego podatku. Jest niekonięcznie usiłowanie pobierania podatku w sposób, który pociąga za sobą tak wysokie koszty, a jednocześnie nie wydaje się zupełnie słuszną metoda zmuszania sfer handlowych i przemysłowych do ponoszenia tych kosztów. Podobne doświadczenie zrobiono w Stanach Zjednoczonych (Ustawa o podatku federalnym z r. 1913). Wynikiem tego było zarzucenie tej metody.

Natychmiastowe zerwanie z tą metodą nie byłoby wskazaniem w Polsce, ponieważ nowa ta procedura administracyjna pociągnęłaby za sobą dość znaczne zmiany i zagadnienia, które początkowo absorbowaliby całą energję i uwagę Izb i Urzędów skarbowych. Po paru latach można będzie przejść do ogólnego szacowania podatku dochodowego na podstawie indywidualnych zeznań, których ścisłość powinna być zawsze sprawdzona przy pomocy informacji ze wszystkich źródeł co do osoby płatnika. Zeznania informacyjne, przewidziane w art. 15 powinny być zawsze wymagane. Będą one jeszcze bardziej potrzebne do właściwego oszacowania na podstawie zeznań osobistych, aniżeli w systemie obecnym.

Art. 21 przydziela ogólną władzę administracyjną urzędnikom szacującym dochody, podległym tylko kierownictwu i kontroli Ministra Skarbu.

Art. 22—25 pokrywają się przeważnie z postanowieniami karnymi obecnej ustawy z nieznaczniemi zmianami co do wysokości kar i grzywien, nakładanych w pewnych wypadkach.

Art. 26—27 ustanawiają nową organizację władz odwoławczych. Komisje odwoławcze zostają zniesione, a kontrolerem

oszacowań, dokonanych przez urzędników szacunkowych Urzędów skarbowych staje się urzędnik szacunkowy Izby skarbowej. Płatnikowi przysługuje prawo dalszego odwołania się do Trybunału Administracyjnego swego okręgu. Jest to ważna zmiana, której powodzenie będzie zależało od zdolności Rządu do przekonania zarówno urzędników jak i płatników, że zamiarem jego jest traktować uczciwie i sprawiedliwie wszystkich zainteresowanych, a także od wyznaczenia odpowiednich ludzi do oszacowania w Izbach skarbowych, którzy będą zdolni wykonywać zamiary Rządu w sposób rozsądny i przekonujący.

Końcowa część ustawy składa się z różnych postanowień, które z jednym wyjątkiem nie wymagają wyjaśnienia. Dotyczy to art. 20, który przewiduje utrzymywanie specjalnego funduszu, z którego następowałyby zwroty nadpłaconych podatków. Cel tego urządzenia omawiany był poprzednio. Może się wydawać rozrzutnością utrzymywanie takiego funduszu, istnienie jego jednak będzie miało niesłychany psychologiczny wpływ w wykazaniu płatnikom, że intencją Rządu jest uczciwe postępowanie. W związku z tem kładzie się nacisk na uczynione poprzednio wskazanie, by uważać każdy podatek, jako samodzielny. Pokusa używania nadwyżki z wpływów z jednego podatku do wyrównania niedoborów innego jest duża, specjalnie, gdy Rząd pieniądze już pobrał. Należy się oprzeć tej pokusie przynajmniej do czasu wyrównania wpłaconych nadwyżek. Pomimo tego, że Rząd może wysłać komornika do ściągnięcia grzywny za zaległy podatek, powinien jednak zwrócić w gotówce wpłacone nadwyżki z innego tytułu, a w ten sposób wykaże rzetelność wobec płatnika odnośnie do będącego w kwestji podatku. Rzetelność ta musi być przestrzegana, jeśli ma być utrzymana zasada dobrej woli w stosunkach między płatnikami a władzami skarbowemi.

Projekt ustawy o podatku dochodowym.

Art. 1. Definicja.

Dla celów niniejszej ustawy i o tyle, o ile inne znaczenie nie będzie wynikało z treści przepisu, wprowadzone są następujące określenia:

1. Wojewódzki asesor podatków — znaczyć będzie to samo, co Prezes Izby Skarbowej.

2. Powiatowy asesor podatków — Naczelnik Urzędu Podatków i Opłat Skarbowych.

3. Płatnik — każda osoba, fizyczna lub prawna, względnie fideikomisarjusz podlegający przepisom niniejszej ustawy.

4. Fideikomisarjusz — opiekun, kurator, administrator, konserwator, likwidator lub jakakolwiek inna osoba, fizyczna lub prawna, działająca na rzecz innej osoby, majątku osoby zmarłej, względnie fideikomisu.

5. Agent potrącający — osoba fizyczna lub prawna, której obowiązkiem jest zatrzymać, potrącić i przelać do Skarbu Państwa wszelki podatek, należny z tytułu wypłaty zarobków, pensyj lub rent, podlegających opodatkowaniu w myśl niniejszej ustawy.

6. Osoba zamieszkała w kraju — osoba, mająca stałą lub tymczasową siedzibę w kraju, która spędza w granicach Rzpltej więcej niż 6 miesięcy w roku.

7. Osoba nie zamieszkała w kraju — osoba zamieszkująca zagranicą i spędzająca mniej niż 6 miesięcy w Polsce.

8. Osoba — oznacza jednostki, fideikomisarjuszy, spółki i korporacje.

CZĘŚĆ I.

Art. 2. Dochody podlegające opodatkowaniu.

1. Niniejszem ustanawia się doroczny podatek od dochodów.

2. Poza wyjątkami, przewidzianymi w niniejszej ustawie, wszystkie osoby zamieszkujące Rzeczpospolitą Polską podlegają opodatkowaniu z czystego dochodu bez względu na źródło pochodzenia tego dochodu, również bez względu czy dochód ten pochodzi ze źródeł krajowych, czy zagranicznych. Wszystkie osoby nie zamieszkujące w Polsce podlegać będą opodatkowaniu z dochodów, uzyskanych ze źródeł w granicach Państwa. Obywatele polscy, zamieszkujący zagranicą, zwolnieni będą od płatności podatków, przepisanych niniejszem rozporządzeniem, mianowicie od tej części podatków, którą pobierają z ich dochodu władze kraju zamieszkania pod warunkiem, iż odpowiednia zasada wzajemności zastosowana będzie przez dany rząd dla Pola-

ków, zamieszkujących w danem państwie, w stosunku do odpowiedniej części podatku dochodowego.

3. Podatki nałożone przez niniejszą ustawę nie będą pobierane od dochodów uzyskanych przez:

- a) państwo i jego okręgi polityczne;
- b) kościoły i zakony;
- c) fundacyjne instytucje wychowawcze;
- d) związki zawodowe i podobne organizacje robotnicze;
- e) filantropijne dobroczynne i humanitarne instytucje, których dochody w żadnej części nie przypadają na korzyść poszczególnych jednostek;
- f) kooperatywy, organizacje rolnicze i wszystkie inne stowarzyszenia i organizacje, które nie są prowadzone na korzyść poszczególnych członków, a z których dywidendy, zyski, procenty lub wszelkie inne dochody otrzymane przez członków kooperatywy zeznane będą jako dochód przez indywidualnych odbiorców tego dochodu;
- g) weteranów polskich wojen i powstania z tytułu emerytur, nadanych im w myśl odnośnych statutów;
- h) szeregowców w armji polskiej z tytułu regularnych poborów i pensyj za służbę czynną;
- i) oficerów, kapelanów i urzędników wojskowych w czasie wojny, o ile są przydzieleni do oddziałów walczących z tytułu pensyj wojskowych.

Art. 3. Wyjątki dyplomatyczne.

1. Podatki nałożone niniejszem rozporządzeniem nie będą zastosowane do dochodów ambasadorów ministrów oraz dyplomatycznych, konsularnych i innych urzędników, przedstawicieli obcych państw, ani do procentów od ich oficjalnych depozytów w bankach, o ile kraje, które oni zastępują, stosować będą analogiczne ulgi dla przedstawicieli Rządu polskiego.

2. Podlegając tym samym warunkom wzajemności wykluczone będą z pod obowiązków podatkowych nałożonych niniejszą ustawą, wszystkie zapłaty, pensje i inne wynagrodzenia obywateli zagranicznych, wypłacanych przez ambasadorów, ministrów dyplomatycznych, konsularnych i innych urzędników, przedstawiających obce państwa.

CZĘŚĆ II.

Art. 4. Normalny podatek.

1. Podatek będzie ściągany, wymierzany, pobierany i płacony corocznie według stopy 3⁰/₀ od całego czystego dochodu, przewyższającego 2.000 zł., uzyskanych w ciągu roku podatkowego przez wszystkie osoby, podlegające opodatkowaniu na podstawie niniejszej ustawy, za wyjątkiem towarzystw akcyjnych.

2. Podatek będzie ściągany, wymierzany, pobierany i płacony corocznie według stopy 6⁰/₀ od całego czystego dochodu, bez względu, czy został lub nie został rozdzielony, uzyskanego w ciągu roku podatkowego przez towarzystwa akcyjne, podlegające opodatkowaniu na podstawie niniejszej ustawy.

Art. 5. Określenie czystego dochodu.

Dla celów niniejszej ustawy, słowa „czysty dochód“ znaczyć będą dochód brutto po odciążeniu potrąceń przyznanych przez niniejszą ustawę.

Art. 6. Określenie dochodu brutto.

1. Dla celów niniejszej ustawy znaczenie słów „dochód brutto“ wyrażać będzie dochody, zyski i inne wpływy, uzyskane z rzemiosł, handlu, sprzedaży, transakcyj majątkowych czy to nieruchomościami, czy to majątkiem osobistym, wynikające z posiadania, lub użytkowania, własności, względnie posiadania udziału w takiej własności, dalej procenty, dywidendy i inne dochody z listów zastawnych, akcji, obligacyj i innych papierów wartościowych, dalej czynsze z najmu, dzierżawy i inne dochody z gruntów, budynków i innej ruchomej czy nieruchomej własności, otrzymane czy to przez właściciela, czy przez dzierżawcę, wszystkie płace, pensje, prowizje, należitości i inne wynagrodzenia za zasługi osobiste, wszystkie zyski, zarobki i dochody z jakiegobądź innego źródła i płacone w jakiejbądź formie. Kwoty, uzyskane ze wszystkich tych tytułów powinny być zawarte w dochodzie brutto roku dochodowego uzyskanego w tym czasie przez płatnika, chyba, że na mocy rozporządzenia Ministra Skarbu, którakolwiek z takich kwot może być zaliczona na jakiś inny okres.

2. Termin „dochód brutto“ nie obejmuje następujących punktów, które mają być wyłączone od podatku na mocy niniejszej ustawy:

- a) przyrostu kapitału, z wyjątkiem wypadków przewidzianych;
- b) sum uzyskanych z amortyzacji długów;
- c) dochodów z polis asekuracyjnych i kwot wypłaconych płatnikowi na podstawie śmierci asekurowanego;
- d) sum uzyskanych przez płatnika, jako zwrot wpłaconych premij w postaci asekuracji od wypadku, choroby czy śmierci na podstawie fundacji, stypendjów, czy renty rocznej (dożywotniej) w czasie trwania albo wygaśnięcia okresu, oznaczonego w kontrakcie, albo na podstawie rozwiązania kontraktu;
- e) procentów od obligacyj Rzeczypospolitej Polskiej lub jej okręgów politycznych, o ile w chwili jej wydania obligacje te wyraźnie były wyłączone od opodatkowania;
- f) sum otrzymanych na podstawie ustaw o odszkodowaniu robotników oraz podobnych ubezpieczeń społecznych, jak np. odszkodowań za chorobę lub okaleczenie, z tytułu bezrobocia lub podeszłego wieku;
- g) sum otrzymanych z darowizn lub legatów; dochód z tychże winien być włączony do dochodów brutto płatnika za rok, w którym darowiznę otrzymał.

3. Wartość pieniężna wszystkich dochodów w naturze będzie oszacowana na podstawie przeciętnych cen tychże w ciągu roku podatkowego w miejscowości, z której dochód jest pobierany.

4. Sumy zrealizowane przez sprzedającego, przewyższające wartość majątku sprzedanego, uważane być winne jako powiększenie kapitału, a nie jako dochód; natomiast zyski otrzymane z kupna i sprzedaży nieruchomości lub majątków osobistych, zastawów, uważane będą jako dochód podlegający opodatkowaniu na podstawie niniejszej ustawy, o ile takie operacje kupna i sprzedaży przeprowadzone są przez osobę lub firmę, których interes polega na kupnie lub sprzedaży takich majątków. Aseksorzy wojewódzcy i powiatowi, oraz ich ajenci lub przedstawiciele upoważnieni są do kontroli ksiąg i rachunkowości, oraz do inspekcji lokali, osób fizycznych, firm i korporacji, podlegających podatkowi dochodowemu, celem sprawdzenia wpływów dochodowych.

Art. 7. Wymiar dochodu brutto wewnątrz i zewnątrz kraju.

1. W wypadkach, odnoszących się do osób fizycznych zamieszkujących Rzeczpospolitą Polską, lub przedsiębiorstw organizowanych, lub wykonywujących swoje czynności na mocy lub w zakresie działania ustaw Rzeczypospolitej, a trudniących się jakimkolwiek handlem, zajęciem lub przedsiębiorstwem, z których dochód podlega opodatkowaniu wedle niniejszej ustawy, należy wziąć pod uwagę przy wymierzaniu podatku, nałożonego przez niniejszą ustawę, całkowity dochód brutto ze wszystkich źródeł.

2. W wypadkach, dotyczących osób fizycznych, nie zamieszkałych w obrębie Rzeczypospolitej Polskiej, lub przedsiębiorstw, wykonywujących swe czynności na mocy lub w zakresie działania ustaw innego państwa i trudniących się jakimkolwiek handlem, zajęciem lub przedsiębiorstwem, z którego dochód podlega opodatkowaniu wedle niniejszej ustawy, należy wziąć pod uwagę całkowity dochód brutto, który pochodzi ze źródeł, znajdujących się w obrębie Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Oszacowanie dochodu brutto na warunkach omówionych w § 2 niniejszej ustawy przeprowadzone będzie jak następuje:

a) następujące pozycje dochodu brutto uważane będą jako dochód ze źródeł znajdujących się w obrębie Rzeczypospolitej Polskiej:

- 1) procent od listów zastawnych, obligacyj i innych papierów procentowych, należących do osób fizycznych lub prawnych, zamieszkałych w kraju,
- 2) dywidendy krajowych towarzystw akcyjnych,
- 3) wynagrodzenia za pracę lub osobiste usługi świadczone w granicach Rzeczypospolitej Polskiej,
- 4) czynsze i dzierżawy z nieruchomości, położonej w granicach Rzpltej Polskiej, lub z udziału w takiej nieruchomości, włączając w to czynsz lub opłaty dzierżawne za używanie lub przywilej używania w Rzpltej Polskiej,

b) od pozycji dochodu brutto, wyliczonych w pododdziale *a* niniejszego paragrafu, będą odliczone wydatki, straty i inne potrącenia, które słusznie mogą być do nich zastosowane, a pozostałość, o ile taka była, winna być uważana w ca-

łości za dochód, uzyskany ze źródeł, znajdujących się wewnątrz Rzeczypospolitej Polskiej;

c) następujące pozycje dochodu brutto traktowane będą jako dochód ze źródeł, znajdujących się poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej:

- 1) procent pochodzący z innych źródeł niż źródła krajowe, wyliczone w paragrafie *i*, pododdziału *a*,
- 2) dywidendy inne, aniżeli uzyskane ze źródeł wewnątrz kraju, jak przewidziano w paragrafie 1, pododdziału 2,
- 3) wynagrodzenie za pracę lub inne usługi wykonane poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej,
- 4) czynsze i dzierżawy z nieruchomości, znajdujących się poza granicami kraju lub z udziału w takich nieruchomościach, włączając w to czynsz lub opłaty dzierżawne za używanie lub przywilej używania poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej patentów, praw autorskich, sekretów wyrobu lub formułek, firmy, znaków ochronnych, nazw fabrycznych, immunitetów wszelkiego rodzaju oraz własności podobnej,
- 5) zyski i dochody ze sprzedaży nieruchomości, położonej w Rzeczypospolitej Polskiej, o ile zyski lub dochody są pobrane przez osoby podlegające niniejszemu podatkowi;

d) od pozycji dochodu brutto, wymienionych w pododdziale *c*, niniejszego paragrafu, winny być odliczone wydatki, straty i inne potrącenia, które słusznie mogą być do nich zastosowane, zaś pozostałość, o ile taka będzie, traktowaną być winna w zupełności jako czysty dochód ze źródeł, znajdujących się poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej;

e) pozycje dochodu brutto, wydatki, straty, potrącenia inne niż te wymienione w pododdziale *a* i *c* niniejszego paragrafu, winny być uznane za pochodzące ze źródeł krajowych lub zagranicznych według przepisów, które wyda Minister Skarbu.

Art. 8. Określenie czystego dochodu podlegającego opodatkowaniu.

Dochód czysty podlegający opodatkowaniu osoby fizycznej, firmy, spółki lub korporacji, działającej w przemyśle, handlu, w zawodzie lub zajęciu, z których dochód podlega opodatko-

waniu zgodnie z ustawą niniejszą, zostaje określony przez odliczenie od dochodu ogólnego sum następujących:

1. Wszystkich zwykłych i koniecznych wydatków zapłaconych lub poniesionych w ciągu roku podatkowego przy wykonywaniu zajęcia lub zawodu, włączając odpowiednią sumę na pensje lub inne wynagrodzenie za usługi osobiste, związane z przedsiębiorstwem, i włączając cenę wynajmu lub inne opłaty, wymagane jako warunek ciągłego używania lub posiadania przynależności przedsiębiorstwa, co do których płatnik nie uzyskał i nie uzyskuje tytułu własności.

2. Procentów zapłaconych lub należnych w ciągu roku podatkowego z tytułu zadłużenia. Jeżeli procenty są płatne zagranicą, płatnik osiadły w kraju nie ma prawa do ich odliczenia, chyba że przedstawi dostateczne dowody, że osobom, którym się te procenta należą, podatek z ich tytułu został wymierzony.

3. Podatków, oprócz podatku nałożonego ustawą niniejszą i wpłat na rachunek nadzwyczajnego podatku majątkowego (ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r.).

4. Strat, poniesionych w ciągu roku podatkowego, jeśli stoją one w związku przyczynowym z wykonywaniem interesu lub zawodu i jeśli kompensacja tych strat nie była uzyskana drogą asekuracji lub inaczej.

5. Długów bezwartościowych odpisanych w ciągu roku podatkowego, o ile suma ich była uprzednio włączona do sumy dochodu ogólnego w zeznaniu podatkowym, złożonym zgodnie z niniejszą ustawą.

6. Odpowiednich sum na zużycie własności przemysłowej lub handlowej, włączając odpowiednie sumy na amortyzację.

7. W wypadku przedsiębiorstw górniczych, innych złóż naturalnych oraz przedsiębiorstw leśnych, odpowiednich sum na wyczerpanie i na zużycie ulepszeń, stosownie do okoliczności w każdym poszczególnym wypadku, przyczem określenie tych sum ma się odbyć zgodnie z przepisami, które ogłosi Minister Skarbu. Przy dzierżawie, ulgi przewidziane w niniejszym paragrafie, będą zastosowane proporcjonalnie, tak do podatku dzierżawcy jak i właściciela.

Art. 9. Niedopuszczalne odliczenia.

Pozycje następujące nie podlegają odliczeniu:

1. Odsetki z kapitału, należącego do płatnika i wniesionego do przedsiębiorstwa.

2. Wynagrodzenia za usługi osobiste płatnika, jego żony lub niepełnoletnich dzieci.

3. Wydatki osobiste na utrzymanie płatnika i jego rodziny.

4. Sumy inwestowane na budowie lub stałe ulepszenia celem podniesienia wartości nieruchomości lub urządzeń używanych w przedsiębiorstwie.

5. Sumy wydatkowane na odnowienie własności lub poprawę części zużytych.

6. Sumy wydane na amortyzację długów, zwrot kapitałów wspólników lub współwłaścicieli, lub na odpisanie strat, poniesionych w przeszłości.

7. Inne wydatki lub straty nie stojące w związku przyczynowym z uzyskiwaniem dochodu.

Art. 10. Majątki osób zmarłych i fideikomisy.

1. Podatki nałożone ustawą niniejszą mają być stosowane do spadków i fideikomisów i będą wymierzone i pobierane corocznie w ratach wyszczególnionych w art. 4 i 11 w stosunku do dochodu, podlegającego opodatkowaniu, z majątków osób zmarłych lub własności w zarządzie będących, włączając w to:

- a) dochód uzyskany z majątku osoby zmarłej w okresie administracji lub podziału spadku;
- b) dochód uzyskany z fideikomisu na rzecz osób nieurodzonych lub nieokreślonych względnie osób, których prawa mogą powstać w przyszłości;
- c) dochód zatrzymany dla podziału w przyszłości na warunkach testamentu lub fideikomisu;
- d) dochód, który ma być rozdzielany między uprawnionych perjodycznie w regularnych lub nieregularnych odstępach, jak również dochód uzyskany przez opiekuna osoby małoletniej dla zatrzymania lub podziału według decyzji sądu;
- e) dochód z majątku osoby zmarłej uzyskany w okresie administracji lub podziału tego majątku, który zgodnie z paragrafem 3 niniejszego artykułu może być odliczony z dochodu

czystego, z którego podatek jest płacony przez fideikomisarjuszy.

2. Obliczenie dochodu podlegającego opodatkowaniu odbywa się w taki sam sposób i na tych samych zasadach, jak obliczenie dochodu podlegającego opodatkowaniu osób fizycznych zgodnie z niniejszą ustawą z tem jednak, że w wypadkach przewidzianych w ustępach *d)* i *e)* paragrafu 1 niniejszego artykułu, dochód podlegający opodatkowaniu obejmuje również część każdego poszczególnego uprawnionego niezależnie od tego, czy podział nastąpił lub nie nastąpił przed zakończeniem roku podatkowego, objętego danem zeznaniem podatkowym.

3. W wypadkach przewidzianych w ustępach *a)*, *b)* i *c)* paragrafu 1 niniejszego artykułu, podatek będzie wymierzony w stosunku do majątku osoby zmarłej lub fideikomisu od całkowitego dochodu takiego majątku lub fideikomisu podlegającego opodatkowaniu i ma być zapłacony przez zarządców, z tem jednak, że przy określeniu dochodu podlegającego opodatkowaniu z majątku osoby zmarłej w okresie administracji lub podziału może być odliczona suma dochodu prawnie wypłacona lub kredytowana każdemu spadkobiercy lub osobie uprawnionej. W wypadkach takich, majątek osoby zmarłej może uzyskać odliczenia, przewidziane dla osób fizycznych w paragrafie 2 i 3 artykułu 8. W wypadku ustanowienia spadku lub fideikomisu przez osobę niezamieszkałą w Polsce, jeśli spadek nie należy do osoby zamieszkałej w Polsce, będzie on podlegał opodatkowaniu tylko w tej wysokości, w jakiej zgodnie z paragrafem 2 artykułu 1 podlegają opodatkowaniu osoby fizyczne niezamieszkałe w Polsce.

4. W wypadkach przewidzianych w ustępach *d)* i *e)* paragrafu 1 niniejszego artykułu podatek nie będzie płacony przez zarządców, natomiast przy określeniu dochodu, podlegającego opodatkowaniu dla poszczególnych uprawnionych, będzie wzięta pod uwagę część udziałowa każdego z tych uprawnionych, z masy spadkowej lub fideikomisu za dany rok podatkowy, niezależnie od tego czy podział nastąpił czy też nie nastąpił. W wypadkach tych dochód uprawnionych z tytułu spadku lub fideikomisu, którzy nie zamieszkują w Polsce, będzie opodatkowany tylko do wysokości przewidzianej w paragrafie 2 artykułu 1 dla osób fizycznych niezamieszkałych w Polsce.

CZĘŚĆ III.

Podatek dodatkowy.

Art. 11. Skala podatku dodatkowego.

Podatek dodatkowy od dochodu będzie nakładany, wymierzany, pobierany i płacony corocznie jak następuje:

1. Od całkowitego dochodu podlegającego opodatkowaniu w myśl przepisów części II niniejszej ustawy wszelakich osób prawnych, poza Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i jego organami, o ile te osoby prawne nie rozdzielają uzyskanych dochodów między osoby fizyczne, w wysokości 3⁰/₀.

2. Od całkowitego dochodu osób fizycznych zamieszkałych w Polsce w wysokości niżej podanej.

Od dochodu poniżej 5.000 zł. podatek dodatkowy — 1⁰/₀.

50 zł. od dochodu wynoszącego 5.000 zł.; zaś od dochodu powyżej 5.000 zł. lecz nie wyżej niż 10.000 zł., dodatkowe 2⁰/₀ od tej nadwyżki.

150 zł. od dochodu wynoszącego 10.000 zł. i od dochodu przewyższającego 10.000 zł., lecz nie wyższego niż 20.000 zł., dodatkowe 3⁰/₀ od tej nadwyżki.

450 zł. od dochodu wynoszącego 20.000 zł. i od dochodu przewyższającego 20.000 zł., lecz nie wyższego niż 30.000 zł., dodatkowe 4⁰/₀ od tej nadwyżki.

850 zł. od dochodu wynoszącego 30.000 zł. i od dochodu przewyższającego 30.000 zł., jednak nie wyższego niż 40.000 zł. dodatkowe 5⁰/₀ od tej nadwyżki.

1.350 zł. od dochodu 40.000 zł. i od dochodu przewyższającego 40.000 zł. jednak nie wyższego niż 50.000 zł., dodatkowe 6⁰/₀ od tej nadwyżki.

1.950 zł. od dochodu 50.000 zł. i od dochodu przewyższającego 50.000 zł., lecz nie wyższego niż 60.000 zł. dodatkowe 7⁰/₀ od tej nadwyżki.

2.650 zł. od dochodu 60.000 zł. i od dochodu przewyższającego 60.000 zł., lecz nie wyższego niż 70.000 zł., dodatkowe 8⁰/₀ od tej nadwyżki.

3.450 zł. od dochodu 70.000 zł. i od dochodu przewyższającego 70.000 zł., lecz nie wyższego niż 80.000 zł., dodatkowe 9⁰/₀ od tej nadwyżki.

4.350 zł. od dochodu 80.000 zł. i od dochodu przewyższającego 80.000 zł., lecz nie wyższego niż 90.000 zł., dodatkowe 10⁰/₀ od tej nadwyżki.

5.350 zł. od dochodu 90.000 zł. i od dochodu przewyższającego 90.000 zł., lecz nie wyższego niż 100.000, dodatkowe 12⁰/₀ od tej nadwyżki.

6.550 zł. od dochodu 100.000 zł. i od dochodu powyżej 100.000 zł., lecz nie wyżej niż 125.000 zł., dodatkowe 15⁰/₀ od tej nadwyżki.

10.300 zł. od dochodu 125.000 zł. i od dochodu powyżej 125.000 zł., lecz nie przewyższającego 150.000 zł., dodatkowe 17⁰/₀ od tej nadwyżki.

14.550 zł. od dochodu 150.000 zł. i od dochodu przewyższającego 150.000 zł., jednak nie wyższego niż 175.000 zł., dodatkowe 20⁰/₀ od tej nadwyżki.

19.550 zł. od dochodu 175.000 zł. i od dochodu powyżej 175.000 zł., lecz nie wyżej niż 200.000 zł., dodatkowe 23⁰/₀ od tej nadwyżki.

25.300 zł. od dochodu 200.000 zł. i od dochodu przewyższającego 200.000 zł. dodatkowo 25⁰/₀ od tej nadwyżki.

3. Dalszy podatek dodatkowy zostanie nałożony, wymierzony, pobrany i zapłacony corocznie w wysokości 10⁰/₀ od dochodów przekraczających 200.000 zł. w stosunku do każdej osoby fizycznej stale zamieszkałej lub mającej miejsce stałego zamieszkania w kraju.

Art. 12. **Określenie dochodu dla wymiaru podatku dodatkowego.**

Dla celów niniejszej ustawy określenie „całkowity dochód podlegający opodatkowaniu“ będzie rozumiane jako suma ogólna wszystkich dochodów, podlegających opodatkowaniu, uzyskanych przez płatnika lub przez niego zeznanych, włączając wszystkie dochody, z których podatek został zatrzymany u źródła i włączając również minimum zwolnione od podatku, zmniejszone o sumy następujące:

1. W wypadku osób zamężnych lub żonaty, jak również głów rodzin zł. 2.000.—, z tem jednak, że małżonkowie mogą odliczyć tylko 2.000 zł. od swego wspólnego dochodu. Przy składaniu zeznań oddzielnych odliczenie może być zrobione przez któregośkolwiek z małżonków lub też podzielone pomiędzy nich.

Małżonkowie nie żyjący wspólnie nie są uprawnieni do powyższej ulgi z wyjątkiem wypadków, kiedy jedno z małżonków jest faktycznie zależne od drugiego co do utrzymania.

2. Na każde dziecko poniżej lat 18 faktycznie utrzymywane przez płatnika zł. 200.—

3. Na każdą osobę bez względu na pokrewieństwo, która z powodu fizycznej lub umysłowej niemożności zarobkowania jest utrzymywana przez płatnika 200 zł.

CZĘŚĆ IV.

Administracja.

Art. 13. **Zeznania.**

1. **Zeznania osób fizycznych.** Osoby fizyczne, które zgodnie z artykułem 1 podlegają opodatkowaniu w myśl niniejszej ustawy, są obowiązane do składania zaprzysiężonych zeznań, w formie przepisanej rozporządzeniem Ministra Skarbu, dotyczących dochodu podlegającego opodatkowaniu, uzyskanego w ciągu danego roku. Minister Skarbu może upoważnić Prezesa Izby Skarbowej w okręgu zamieszkania danego płatnika, do przyjęcia zeznania ustnego.

2. **Zeznania osób prawnych.** Każda korporacja, spółka, firma lub stowarzyszenie w jakikolwiek sposób założona lub zorganizowana i pod jakimkolwiek bądź imieniem znana o ile podlega opodatkowaniu w myśl niniejszej ustawy, jest obowiązana do złożenia w formie przepisanej rozporządzeniem Ministra Skarbu, zeznania dotyczącego całkowitego dochodu podlegającego opodatkowaniu, uzyskanego w danym roku przez tę korporację, spółkę, firmę lub stowarzyszenie. Zeznanie ma być zaprzysiężone przez prezesa, wiceprezesa, generalnego dyrektora lub innego naczelnego urzędnika wspólnie ze skarbnikiem lub pomocnikiem skarbnika, albo też, w wypadku spółek firmowych, przez jednego ze wspólników. Jeżeli korporacje cudzoziemskie lub cudzoziemskie firmy, spółki i stowarzyszenia nie mają biur swoich w Polsce a działają przez agentów lub reprezentantów, zeznanie ma być złożone i zaprzysiężone przez agenta lub reprezentanta. W wypadkach, gdy interesy spółek, korporacji, firm

i stowarzyszeń są prowadzone przez likwidatorów, kuratorów upadłościowych lub pełnomocników wierzycieli, zeznania dochodów będą złożone i zaprzysiężone w sposób obowiązujący dla spółek, korporacji, firm i stowarzyszeń przez tych likwidatorów, kuratorów lub pełnomocników. Podatek należny na podstawie tego zeznania zostanie pobrany w ten sam sposób, w jaki zostałby pobrany od korporacji, spółki, firmy lub stowarzyszenia, zostającego pod opieką i kontrolą likwidatora, kuratora lub pełnomocnika wierzycieli.

3. Zeznania fideikomisarjuszy. Każdy fideikomisarjusz obowiązany jest do złożenia zaprzysiężonego zeznania w zastępstwie płatnika, dla którego on działa, jeżeli dochód takiego płatnika ze wszystkich źródeł za dany rok dosięga sumy 2.000 zł. niezależnie od tego czy płatnik podlega opodatkowaniu w myśl niniejszej ustawy czy też nie. Fideikomisarjusz jest odpowiedzialnym za zeznanie dotyczące spadku lub fideikomisu zawierzonego jemu niezależnie od tego, czy podatek od dochodu ma być płacony przez masę spadkową lub fideikomisu, czy też przez uprawnionych z tytułu spadku lub fideikomisu. W myśl przepisów, które wyda Minister Skarbu, zeznanie złożone przez jednego, dwóch lub większą ilość współdziałających fideikomisarjuszków, będzie uważane za dostateczne. Fideikomisarjusz przysięgnie, że ma dostateczną znajomość spraw osoby, spadku lub fideikomisu, wystarczającą dla złożenia zeznania i że zeznanie to według najlepszej jego wiadomości jest prawidłowe i zgodne z rzeczywistością. Fideikomisarjusze obowiązani do składania zeznań w myśl ustawy niniejszej podlegają wszystkim przepisom tej ustawy w stosunku do płatników.

Art. 14. **Forma zeznania oraz czas i miejsce złożenia zeznania.**

1. Zeznania, wymagane w artykule 13 będą złożone w formie i w sposób przepisany przez Ministra Skarbu. Zeznania osób fizycznych zarówno jak spółek, stowarzyszeń i innych organizacji, od których nie jest wymagane prowadzenie rachunków w sposób prawem przepisany i ogłaszanie bilansów w gazecie urzędowej, będą złożone Naczelnikowi Urzędu Podatków i Opłat Skarbowych w okręgu zamieszkania płatnika lub też jeśli chodzi o spółkę lub stowarzyszenie handlowe w okręgu, w którym

znajduje się główne biuro tej organizacji handlowej. Zeznania spółek akcyjnych będą składane Prezesowi Izby Skarbowej tego województwa, w którym znajdują się główne biura spółki akcyjnej.

2. Wszystkie zeznania mają być złożone w odnośnych urzędach (Izbach) skarbowych do dnia 1 marca każdego roku co do czystego dochodu, podlegającego opodatkowaniu, za ostatni rok podatkowy.

3. Minister Skarbu może udzielić prolangaty celem złożenia zeznań w wypadkach zasługujących na uwzględnienie, zaś odnośny urząd skarbowy będzie prowadził wykaz tych prolangat z podaniem przyczyn, dla których zostały udzielone. Z wyjątkiem płatników lub fideikomisarjuszków, przebywających zagranicą, prolangaty te nie mogą być udzielone na dłużej niż trzy miesiące.

4. Do każdego zeznania będzie załączone oświadczenie osoby składającej zeznanie o prawdziwości danych zawartych w zeznaniu. Blankiety zeznań będą przygotowane i dostarczone przez Ministerstwo Skarbu i dostateczny zapas takich blankietów będzie udostępniony płatnikom we wszystkich miejscowościach Rzeczypospolitej po 1 stycznia każdego roku, jednak nieuzyskanie blankietów nie zwalnia płatnika lub fideikomisarjusza ani inne osoby od obowiązku złożenia zeznań, wymaganych niniejszą ustawą.

Art. 15. **Informacje u źródła.**

Każda osoba fizyczna, korporacja, kooperatywa lub spółka w jakimkolwiek zakresie działania, zarówno jak dzierżawcy i wierzyciele posiadający prawo zastawu na własności ziemskiej lub osobistej, fideikomisarjusze, pracodawcy oraz wszyscy urzędnicy Państwa Polskiego, województw, powiatów oraz innych okręgów politycznych przy skutecznianiu wypłat osobom zamieszkałym w Polsce lub też osobom niezamieszkałym w Polsce, ale mającym w Polsce agenta lub reprezentanta, lub też spadkom i fideikomisom w Polsce z tytułu dzierżawy, udziału w dochodach, pensji, zarobków, premij, annuitetów, kompensacji, remuneracji, zysków lub innych określonych lub mogących być określonymi zarobków i dochodów, wynoszących 1.000 zł. i więcej w stosunku do jednej osoby fizycznej, spadku

lub fideikomisu w ciągu danego roku podatkowego oraz przy uskutecznieniu wypłaty z tytułu procentów lub dywidendy do jakiegokolwiek wysokości — złożą zeznanie wskazując nazwisko i adres każdej osoby, na rzecz której taka zapłata lub zapłaty były uskutecnione i udzielając wszelkich informacji dotyczących tych wypłat, jakich Minister Skarbu może zażądać. Zaświadczone odpisy pokwitowań na każdą lub wszystkie te zapłaty mogą być dołączone do zeznania na żądanie Ministra Skarbu. Takie zeznania informacyjne będą składane przed dniem 15 stycznia każdego roku w stosunku do wypłat uskutecznionych w ciągu ostatniego roku podatkowego i będą składane zgodnie z przepisami artykułu 13.

Art. 16. Czas i miejsce płatności podatku.

1. Cała suma podatku, płatnego wedle zeznania podatkowego, ma być wpłacona w dwóch równych ratach w urzędzie, do którego zeznanie jest złożone. Pierwsza rata ma być wpłacona w czasie przepisanej niniejszą ustawą dla składania zeznań, w każdym razie nie później niż 1 marca. Druga rata ma być wpłacona do dnia 1 września tegoż roku. Płatnik może płacić całą sumę podatku w chwili składania zeznania według własnego uznania. Jeżeli płatnik uzyskał prolongatę od Ministra Skarbu na złożenie zeznania, do sumy podatku zostanie doliczone 8% w stosunku rocznym od chwili zapadnięcia zwykłego terminu dla złożenia zeznania do dnia, w którym zeznanie w myśl prolongaty będzie faktycznie złożone.

2. Podatek może być opłacony czekiem, jednakże gdyby czek otrzymany nie został zapłacony przez bank, na który był wystawiony, płatnik uiszczający podatek tym czekiem, jest odpowiedzialny za podatek i wszystkie kary prawne, jak gdyby czek nie był wystawiony.

3. Urząd pobierający będzie kwitował każdą płatność podatku dochodowego, uskutecznioną przez płatnika, w trzech egzemplarzach. Oryginał ma być wydany płatnikowi, duplikat pozostaje w urzędzie pobierającym, zaś trzeci egzemplarz ma być odesłany do centralnego biura rachunkowego z każdorazowym rachunkiem urzędu.

Art. 17. Sprawdzanie zeznań i wymierzanie podatku.

Po złożeniu zeznań, przewidzianych niniejszą ustawą w celu zadeklarowania dochodu, w myśl części II i III niniejszej ustawy, w czasie możliwie najkrótszym, lecz najdalej w ciągu trzech miesięcy od daty złożenia zeznania, urzędy powiatowe i wojewódzkie przystąpią do sprawdzania tych zeznań i wymierzania podatku. O ile podatek wymierzony przewyższy sumę podatku wskazaną w zeznaniu, różnica będzie podzielona pomiędzy dwie raty i suma przypadająca na pierwszą ratę ma być zapłacona w odnośnym urzędzie w ciągu 60-ciu dni po wysłaniu zawiadomienia o jej wysokości przez powiatowy lub wojewódzki urząd skarbowy, reszta ma być zapłacona równocześnie z drugą ratą, jako część drugiej raty. O ile całkowita suma podatku była zapłacona w jednej racie, różnica przypadająca do zapłacenia jest płatną w ciągu 60-ciu dni po wysłaniu zawiadomienia o jej wysokości. O ile obliczona należność podatkowa jest mniejszą od sumy dotąd wpłaconej, różnica zostanie zaliczona płatnikowi na poczet rat niezapłaconych o ile takowe istnieją. Jeżeli suma wpłacona przewyższa całkowitą sumę wymierzonego podatku, różnica ma być niezwłocznie zwrócona płatnikowi, jak przewidziano w artykule 31.

2. Jeżeli według przekonania urzędu wymierzającego podatek, jakkolwiek płatnik, fideikomisarjusz lub inna osoba, obowiązana w myśl ustawy niniejszej do składania zeznań, nie złożyła takowego lub złożyła zeznanie fałszywe albo zawierające dane nieprawdziwe lub wreszcie niepełne, może być zażądane stawiennictwo takiego płatnika, fideikomisarjusza lub innej osoby przed urzędnikiem w celu złożenia pod przysięgą odpowiedzi na wszelkie pytania, dotyczące dochodów, innych spraw, związanych z zeznaniem, lub też wymiaru podatku. Wojewódzkie lub powiatowe urzędy wymiarowe mogą żądać, aby tacy płatnicy, fideikomisarjusze lub inne osoby złożyły nowe zeznania lub też urzędy te mogą obliczyć dochód podlegający opodatkowaniu same na podstawie wszelkich informacji, posiadanych przez urząd.

3. Dla określenia prawdziwości jakiegokolwiek zeznania lub celem uzyskania informacji, o ile zeznanie nie zostało przedstawione, wymiarowe urzędy wojewódzkie i powiatowe mogą

sprawdzać książki rachunkowe i dokumenty płatnika, fideikomisarjusza lub innej osoby, obowiązanej do składania zeznań, o ile one dotyczą dochodu lub innych spraw włączonych do zeznania, lub które powinny być włączone do zeznania, lub też dotyczących wymiaru podatku, z tem jednak, że sprawdzanie ma się odbyć tylko w stopniu niezbędnym dla celów administracji niniejszej ustawy i będzie przeprowadzone w biurze osoby, do której książki handlowe i dokumenty należą lub w jakimkolwiek innym miejscu, co do którego Prezes Izby Skarbowej lub Naczelnik Urzędu Podatków i Opłat Skarbowych, oraz osoba zainteresowana wyrażą zgodę.

4. Urzędy wymiarowe, wojewódzkie i powiatowe przyłożą wszelkich starań i użyją wszelkich środków prawnych dla sprawdzenia prawdziwości zeznań, otrzymanych i dla uzyskania wszelkich możliwych informacji odnośnie do dochodów podlegających opodatkowaniu w myśl niniejszej ustawy.

5. O ile płatnik, fideikomisarjusz lub inna osoba złożyła zeznanie później niż w czasie przewidzianym w artykule 13 lub też złożyła zeznanie nieprawidłowe, fałszywe lub niekompletne, względnie nie złożyła zeznania wogóle, urząd wymiarowy, powiatowy lub wojewódzki, któremu zeznania powinny być złożone, może przesłać danej osobie zawiadomienie o żądaniu wpłaty podatku w czasie możliwie najkrótszym po dniu 1 marca, jednakże zawiadomienie takie i żądanie wpłaty nie może być wysłane po pięciu latach od wspomnianego 1 marca.

Art. 18. Procedura poboru podatków niewpłaconych i kar.

1. Naczelnicy Urzędów Podatków i Opłat Skarbowych i Prezesi Izb Skarbowych oraz wszelkie osoby i urzędnicy, którym prawnie przekazała oni swą władzę, będą mieli władzę przymusowego ściągania podatków i kar, nałożonych ustawą niniejszą.

2. Kiedykolwiek Naczelnik Urzędu Podatków i Opłat Skarbowych lub Prezes Izby Skarbowej będzie uważał to za konieczne celem niezwłocznej egzekucji zaległych podatków, sędzia sądu cywilnego, na prośbę Naczelnika Urzędu Podatków i Opłat Skarbowych, wyda nakaz wykonawczy.

3. Nakaz wykonawczy może być wydany na:

- a) dochód z nieruchomości i ruchomości dłużnika w wypadku wydzierżawienia tychże;

- b) gotówkę oraz inne płynne aktywa dłużnika;
- c) pobory, pensje, renty lub zyski handlowe dłużnika;
- d) meble dłużnika i inne jego rzeczy do użytku osobistego z wyjątkiem tych, które są przez prawo wyłączone od egzekucji dla pokrycia długów;
- e) nieruchomości, należące do dłużnika.

4. Dłużnik będzie miał prawo wskazać porządek, w którym jego własność, aktywa i dochody mają być egzekwowane dla zapłaty podatków zaległych i kar należnych w myśl niniejszej ustawy, z tem jednak, że interesy Skarbu będą zawsze dostatecznie broniące.

5. Notariusze oraz inne osoby wykonywujące funkcje notariuszy odmówią przyjęcia i zarejestrowania dokumentów sprzedaży za wyjątkiem sprzedaży egzekucyjnej, wymiany lub zastawu nieruchomości o ile nie będzie udowodnione w sposób wystarczający dla tych notariuszy lub innych osób, wykonywujących funkcje notarialne, że właściciel nieruchomości wypełnił wszystkie zobowiązania względem Skarbu Państwa w stosunku do podatków i kar, przewidzianych w niniejszej ustawie za ostatnie trzy lata lub taką część tego okresu, w ciągu którego ustawa niniejsza obowiązywała. Następujące oświadczenia mogą być przedłożone jako dowody:

- a) zaprzysiężone zeznanie, że wszystkie ubiegłe podatki zostały opłacone, oraz że niema żadnych zaległych kar;
- b) przedstawienie pokwitowań z opłacenia podatku dochodowego za każdy z trzech ostatnich lat. Zaświadczenie o przedstawieniu takich dowodów musi być dołączone lub włączone do wspomnianego dokumentu w celu umożliwienia zrobienia z niego odpisu jednocześnie ze sporządzeniem odpisu samego dokumentu.

Art. 19. Pobieranie podatku u źródła.

Każda osoba fizyczna, firma, spółka lub spółka akcyjna, zarówno jak każdy urzędnik Rzeczypospolitej Polskiej, województwa, samorządu lub jakiegokolwiek okręgu politycznego Państwa przy uskutecznianiu wypłat osobom podlegającym opodatkowaniu w myśl niniejszej ustawy, z tytułu rent, zarobków lub pensyj, przewyższających 1.500 zł. rocznie lub jakichkolwiek

sum w każdej wysokości za dorywcze usługi świadczone przez pracowników nienależących do stałego personelu pomocniczego danej osoby, firmy, spółki akcyjnej, urzędu państwowego lub jakiegokolwiek konsorcjum, względnie agencji, uskuteczniającej powyżej wspomniane stałe lub dorywcze wypłaty — odtrąci odpowiednią sumę na opłacenie podatku należnego w myśl art. 4 niniejszej ustawy za wyjątkiem wypadku, gdy osoba otrzymująca zapłatę w chwili jej otrzymania przedłoży zaprzysiężone oświadczenie, że całkowity dochód jej w ciągu roku podatkowego ze wszystkich źródeł nie przekroczył sumy 1.500 zł. Takie oświadczenie będzie dołączone do listy płacy lub innych dokumentów osoby, firmy lub instytucji uskuteczniającej wypłatę. Osoby składające oświadczenie co do dochodu rocznego, niezgodne z rzeczywistością, będą podlegały opłacie podatków jak również opłacie kar, przewidzianych w niniejszej ustawie za składanie zeznań fałszywych.

Art. 20. Wykazy prowadzone przez osoby odtrącające podatek dochodowy z płac.

1. Każda osoba, firma, korporacja, urzędnik lub agencja, wspomniana w artykule 19, będzie prowadziła specjalne wykazy sum podatku potrąconego w myśl przepisów tegoż artykułu, ze wskazaniem nazwiska i adresu każdej osoby, dla której lub na której rachunek podatek został zatrzymany. Minister Skarbu wyda przepisy określające sposób prowadzenia takich wykazów. Zwykle księgi rachunkowe i perjodyczne bilanse przedsiębiorstw, od których wymagane jest prowadzenie i ogłaszanie takich bilansów, będą również zawierały wykaz sum w ten sposób potrąconych.

2. Nazwisko i miejsce prowadzenia przedsiębiorstwa każdej osoby, firmy, korporacji, urzędnika lub agencji działającej jako osoba potrącająca podatek dochodowy, zgodnie z artykułem 19, będzie wpisane do specjalnego rejestru prowadzonego przez urząd skarbowy dla każdego powiatu.

3. Osoby potrącające podatek dochodowy z płac przeprowadzą rozrachunek z tego tytułu z Kasami Skarbowymi pomiędzy pierwszym i piątym każdego miesiąca w stosunku do podatków potrąconych w ciągu ubiegłego miesiąca. Księgi rachunkowe

oraz inne dokumenty takich osób podlegają sprawdzeniu i przejrzaniu w każdym czasie przez wyznaczonych delegatów Izb lub Urzędów Podatków i Opłat Skarbowych lub przez kontrolera generalnego w celu stwierdzenia prawdziwości zeznań i sprawozdań przez te osoby przedłożonych.

4. Pokwitowanie przez powiatowy Urząd skarbowy każdej wpłaty podatku odtrąconego i zatrzymanego w myśl przepisów niniejszej ustawy będzie wystarczającym dowodem, że osoba potrącająca i zatrzymująca podatki jest zwolniona od wszelkiej odpowiedzialności z tytułu tego potrącenia i zatrzymania w stosunku do osoby otrzymującej płacę, z której podatek został potrącony i zatrzymany.

Art. 21. Administracja podatku.

Prezesi Izb Skarbowych i Naczelnicy Urzędów Podatków i Opłat Skarbowych będą administrowali i pobierali podatek nałożony niniejszą ustawą pod ogólnym kierownictwem i nadzorem Ministerstwa Skarbu z tem, że mogą oni delegować wszelkie uprawnienia i funkcje włożone na nich niniejszą ustawą każdemu urzędnikowi skarbowemu lub też każdemu agentowi specjalnemu, którego będą upoważnieni zatrudnić. Prezesi Izb Skarbowych oraz Naczelnicy Urzędów Podatków i Opłat Skarbowych lub urzędnicy albo osoby przez nich wyznaczone będą uprawnieni do zażądania przysięgi od wszystkich osób, powołanych do złożenia zeznań w myśl niniejszej ustawy i do zmuszenia do przedłożenia dokumentów i ksiąg.

CZĘŚĆ V.

Kary.

Art. 22. Kary za zwłokę w złożeniu zeznania, za niezłożenie zeznania, za złożenie zeznania niezgodnego z rzeczywistością lub niepełnego.

1. Zeznania płatników:

a) Jeżeli jakikolwiek płatnik bez intencji uchylenia się od podatku nałożonego niniejszą ustawą nie złoży zeznania piśmiennie lub ustnie w czasie przewidzianym niniejszą ustawą,

jednakże w ciągu dni 60-ciu od upływu przepisanej terminu dobrowolnie złoży takie zeznanie na piśmie lub ustnie i zapłaci odnośny podatek, suma tego podatku od danego płatnika będzie zwiększona w stosunku 1% za każdy miesiąc lub część miesiąca licząc od chwili upływu terminu do chwili złożenia zeznania z tem jednak, że zwiększenie będzie wynosiło najmniej zł. 10.

- b) jeżeli płatnik z umysłu nie przedstawi zeznania o dochodzie na piśmie albo ustnie w ciągu 60-ciu dni od upływu terminu, przewidzianego w niniejszej ustawie, właściwa władza wymiarowa określi sumę podatku, który ma być wymierzony takiemu płatnikowi na podstawie informacji, jakie będzie posiadała. Suma podatku, w ten sposób określona, będzie zwiększona o 5% za pierwszy miesiąc lub część miesiąca; 2% za każdy następny miesiąc lub za część miesiąca od chwili upływu terminu do złożenia zeznań do chwili skutecznego zapłaty;
- c) o ile płatnik składa zeznanie świadomie niezgodne z rzeczywistością lub niepełne, będzie musiał oprócz zapłacenia całkowitego podatku zapłacić karę równą podwójnemu podatkowi od dochodu niezeznanego.

2. Zeznania fideikomisarjuszy:

- a) O ile jakikolwiek fideikomisarjusz bez intencji uchylenia się od podatku nałożonego niniejszą ustawą, nie złoży zeznania przewidzianego w artykule 13 w sposób i w czasie przepisany w artykule 14, jednakże dobrowolnie złoży prawidłowe zeznanie dochodów i zapłaci należny podatek w ciągu dni 60-ciu od upływu przepisanej terminu, taki fideikomisarjusz będzie zobowiązany do płacenia kary równej 5% od sumy podatku za pierwszy miesiąc lub część miesiąca i 2% tej sumy za każdy następny miesiąc lub jego część od chwili upływu terminu do złożenia zeznania aż do chwili faktycznego złożenia zeznania z tem, że kara nie może być mniejszą niż 50 zł.
- b) jeżeli jakikolwiek fideikomisarjusz, zobowiązany w myśl niniejszej ustawy do składania zeznań za płatnika, nie złożył dobrowolnie takiego zeznania w ciągu dni 60-ciu od upływu terminu, przewidzianego niniejszą ustawą, właściwa władza

wymiarowa określi podatek, jaki ma być wymierzony takiemu fideikomisarjuszowi na podstawie tych informacji jakie będzie mogła uzyskać, zaś fideikomisarjusz będzie musiał zapłacić karę nie przekraczającą sumy należnego podatku;

- c) gdyby fideikomisarjusz zobowiązany do składania zeznań za płatnika, złożył zeznanie fałszywe, niezgodne z rzeczywistością lub niepełne, zostanie zmuszony do zapłacenia kary, nieprzekraczającej sumy podatku należnego z tego dochodu płatnika, który podlega opodatkowaniu i nie został wykazany w zeznaniu;
- d) w każdym z wypadków wspomnianych w niniejszym paragrafie, podatek płatny przez fideikomisarjusza lub płatnika będzie zwiększony zgodnie z ustępem b) paragrafu 1 niniejszego artykułu, o ile płatnik, w którego imieniu działa fideikomisarjusz, jest współwinnym niezastosowania się do przepisów niniejszej ustawy, nie przesądzając rekursu ze strony płatnika przeciw fideikomisarjuszowi.

3. Zeznania informacyjne.

Osoby, korporacje lub spółki zobowiązane artykułem 15 lub artykułem niniejszym do składania zeznań informacyjnych, które nie złożą takich zeznań w sposób i w czasie przepisany, lub złożą zeznania fałszywe niezgodne z rzeczywistością lub niepełne, zapłacą karę nieprzekraczającą 20% sumy dochodu czy-stego, co do którego zeznania nie złożyli z tem jednak, że suma tej kary nie będzie przekraczała 500 zł.

Art. 23. Kary za zwłokę w płaceniu lub za nieopłacenie podatku.

1. O ile płatnik, fideikomisarjusz lub inna osoba zobowiązana w myśl niniejszej ustawy do płacenia podatku, nie zapłaci tego podatku w czasie przepisany w artykule 16, suma podatku zostanie zwiększona o 5% za pierwszy miesiąc lub jego część i o 2% za każdy następny miesiąc lub część miesiąca od chwili upływu terminu płatności do chwili skutecznego zapłaty z tem, że zwiększenie to nie może być niższem niż 90 zł. Kara ta będzie nałożoną niezależnie od kar, przewidzianych w artykule 22.

2. Jeżeli bez własnej winy płatnik lub fideikomisarjusz nie otrzyma od właściwej władzy wymiarowej zawiadomienia o sumie podatku należnego dodatkowo i żądania zapłacenia tej sumy, jak przewidziano w artykule 17, jednak opłaci podatek ten w ciągu 30-tu dni od daty otrzymania takiego zawiadomienia i wezwania, kara przewidziana w niniejszym artykule nie ma zastosowania.

Art. 24. Inne kary.

1. O ile jakakolwiek osoba zobowiązana w myśl niniejszej ustawy do złożenia zeznania lub zapłacenia podatku, z myślą o uchyleniu się od podatku, nałożonego niniejszą ustawą, naruży jakiegokolwiek przepisy tej ustawy, ulegnie karze do 500 zł., niezależnie od jakichkolwiek innych kar, przepisanych niniejszą ustawą.

2. Osoby, składające przysięgę na zeznanie fałszywe, wymagane niniejszą ustawą, będą winne krzywoprzysięstwa i ulegną karze przewidzianej kodeksem karnym, która to kara zostanie wymierzona niezależnie od innych kar, przewidzianych niniejszą ustawą.

3. Urzędnicy Izb Skarbowych oraz Urzędów Podatków i Opłat Skarbowych, wymawiający się od wykonania lub niewykonania obowiązków nałożonych niniejszą ustawą lub przekazanych im, zgodnie z przepisami niniejszej ustawy, lub którzy pozwolą lub pomogą jakiegokolwiek osobie do uchylenia się od podatku lub innego obowiązku, nałożonego niniejszą ustawą, będą natychmiast wydaleny ze służby i ulegną karze, nieprzekraczającej sumy 2.000 zł., niezależnie od kar, którym mogą ulec z artykułów kodeksu karnego.

Art. 25. Egzekucja i pobieranie kar.

Kary przepisane w artykułach 22, 23 i 24 z wyjątkiem paragrafu 2 artykułu 24 będą wymierzone i pobierane przez Prezesów Izb Skarbowych i Naczelników Urzędów Podatków i Opłat Skarbowych w sposób przewidziany ustawą niniejszą dla wymierzania i pobierania podatku, nałożonego niniejszą ustawą. W wypadku stwierdzenia przez wymienionych urzędników, że jakakolwiek osoba podlega karom, przewidzianym w paragrafie 2

artykułu 24, sprawa zostanie przez nich skierowana, z dołączeniem wszystkich faktów i dowodów do odnośnego urzędu prokuratorskiego dla pociągnięcia winnego do odpowiedzialności.

CZEŚĆ VI.

Odwołanie i rewizja.

Art. 26. Odwołanie, przesłuchanie i rewizja wymiaru podatku.

1. O ile płatnik, fideikomisarjusz lub inna osoba utrzymuje, że suma podatku, nałożonego niniejszą ustawą, lub też kary nałożone zgodnie z artykułami 22, 23 lub 24 aktu niniejszego, płatne przez tę osobę lub osobę, w imieniu której działa, jest wymierzona przez Naczelnika Urzędu Podatków i Opłat Skarbowych w sposób nieprawny lub niesprawiedliwy, podatek taki lub kara ma być opłacona, zaś w ciągu 6 miesięcy od chwili otrzymania wezwania do zapłacenia podatku lub kary, osoba ta będzie mogła wnieść odwołanie na piśmie do Prezesa Izby Skarbowej z prośbą o przeprowadzenie rewizji wymiaru podatku lub kary, i o przesłuchanie. Odwołania takie mogą być przedstawione ustnie, według wyboru płatnika, Naczelnikowi Urzędu Podatków i Opłat Skarbowych, który stwierdzi prośbę płatnika na piśmie, przyczem prośba ta zostanie przed odwołującego się podpisana, i będzie przesłana do Prezesa Izby Skarbowej w ciągu jednego tygodnia od daty jej przedłożenia. Prezes Izby Skarbowej zarządzi przesłuchanie, dając możliwość stawiennictwa i zawiadamiając o przesłuchaniu płatnika, fideikomisarjusza lub inną osobę zainteresowaną w czasie odpowiednim. Na przesłuchaniu Prezes Izby Skarbowej jest uprawniony do przeglądnięcia wszystkich ksiąg rachunkowych i dokumentów danego płatnika, fideikomisarjusza lub innej zainteresowanej osoby o tyle, o ile może to być niezbędnym dla określenia podatku lub kary. Prezes Izby Skarbowej udzieli potrzebnej uwagi wszelkim argumentom i faktom przedstawionym przez płatnika, fideikomisarjusza lub inną zainteresowaną osobę, niezależnie od tego czy były przedstawione na przesłuchaniu czy też nie i określi sumę podatku i kary zgodnie ze stanem faktycznym i prawem. Decyzja ta musi być powzięta w ciągu trzech miesięcy od daty złożenia odwołania.

2. O ile suma podatku lub kary określona w ten sposób, różni się od sumy zapłaconej, Kasa Skarbową pobierze od danego płatnika, fideikomisarjusza lub innej osoby sumę należną dodatkowo lub zwróci względnie zaliczy nadpłaconą sumę zgodnie z paragrafem 1 artykułu 17.

3. Analogicznie przepisy niniejszego artykułu będą stosowane do odwołań spółek akcyjnych, przeciwko wymiarowi podatku lub nałożeniu kar przez Prezesa Izby Skarbowej z tą różnicą, że odwołania będą składane Wiceministrowi Skarbu, któremu powierzona jest administracja podatków i który przeprowadzi przesłuchanie oraz inne dochodzenia co do meritum sprawy, jakie uzna za niezbędne do powzięcia sprawiedliwej decyzji.

Art. 27. **Odwołanie się od decyzji Prezesa Izby Skarbowej.**

1. O ile płatnik, fideikomisarjusz lub inna osoba zainteresowana po odwołaniu się do Prezesa Izby Skarbowej, zgodnie z artykułem 26 utrzymuje, że podatek lub kara określone przez niego są nieprawne lub niesprawiedliwe, będzie mógł złożyć rekurs nie później niż w ciągu jednego tygodnia po wydaniu decyzji przez Prezesa Izby Skarbowej do Trybunału Administracyjnego swojego okręgu. Procedura składania odnośnych podań i postępowania przed Trybunałem jest określona w niemieckim, austriackim, względnie rosyjskim kodeksie cywilnym, stosownie do tego, jaki z tych kodeksów w danym okręgu obowiązuje.

2. Podobny przywilej odwołania się od decyzji Wiceministra Skarbu służy spółkom akcyjnym po postępowaniu odwoławczym, przewidzianem w paragrafie 3 artykułu 26.

CZEŚĆ VII.

Przepisy końcowe.

Art. 28. **Tajemnica zeznań. Kary za wyjawienie treści zeznań.**

Władze wymiarowe, ich pełnomocnicy oraz agenci zarówno jak inni urzędnicy Państwa Polskiego, samorządów lub okręgów politycznych, nie będą w żadnym wypadku udzielali wiadomości o sumie lub źródłach dochodu, zysku, strat, wydatków lub in-

nych szczegółów zawartych lub wyjawionych w jakimkolwiek zeznaniu, przewidzianem niniejszą ustawą, ani też nie dopuszczają osób postronnych do przepatrywania zeznań dochodowych lub ich odpisów, ksiąg rachunkowych lub dokumentów, zawierających wyciągi lub szczegóły wyżej wspomniane za wyjątkiem tych wypadków, gdy to jest niezbędne w celu stosowania przepisów niniejszej ustawy. Żadna osoba niema prawa drukować lub wydawać jakichkolwiek zeznań podatkowych lub ich części, ani też sumy lub źródeł dochodów, zysków, strat lub wydatków, wykazanych w zeznaniach podatkowych z tem jednak, że żaden z przepisów niniejszego artykułu nie będzie rozumiany w taki sposób, żeby uniemożliwić sprawdzanie zeznań przez władze sądowe, gdy to jest niezbędne dla pociągnięcia do odpowiedzialności odnośnych osób ze spraw powstałych w związku z niniejszą ustawą lub też uniemożliwić wydawanie statystyki tak ułożonej, że utożsamienie szczegółów zeznań i raportów, względnie ich części jest niemożliwe. Osoby, postępujące wbrew przepisom niniejszego artykułu, ulegną karze do 2.000 zł. lub więzieniu do jednego roku, względnie obu karom jednocześnie.

Art. 29. **Niedopuszczalność umów na ponoszenie ciężarów podatkowych.**

1. Jest niedopuszczalne dla osób poszczególnych, Rządu Polskiego, władz wojewódzkich, samorządowych lub innych wyrażać zgodę lub zobowiązywać się do ponoszenia lub zapłacenia pośrednio lub bezpośrednio ciężarów podatkowych, należnych od płatników lub fideikomisarjuszów w myśl niniejszej ustawy.

2. Wszelkie tego rodzaju zobowiązania lub umowy będą nieważne i sądy odmówią udzielenia ochrony prawnej z tytułu takich umów.

Art. 30. **Zwroty.**

Rząd będzie w każdej chwili dysponował rezerwą stworzoną z podatku pobranego zgodnie z niniejszą ustawą, wynoszącą nie mniej niż 200.000 zł. w celu natychmiastowego uskutecznienia wypłat z tytułu zwrotu nadpłaconych podatków i kar. Zwroty te będą uskuteczniiane przez skarbnika państwowego za przedstawieniem asygnat, wystawionych przez Prezesów Izb Skarbowych, za aprobatą władzy właściwej.

Art. 31. Ustawa niniejsza wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Pierwszy wymiar podatku odbędzie się w roku 1927 z tytułu dochodów, uzyskanych w roku 1926.

ROZDZIAŁ 8.

Podatki akcyzowe.

W rozdziale 6 obecnego działu sprawozdania Komisji wyrażona była opinia, że wprowadzenie dodatkowego podatku majątkowego usprawiedliwi wprowadzenie pewnej równowagi w innych również działach systemu podatkowego. Jedną z tych zmian rozważona była w poprawionym projekcie podatku dochodowego, w którym wyrażone było zdanie, że różnica pomiędzy pojęciem dochodu z posiadanej własności i dochodu płynącego z zarobków, powinna zostać zniesiona, wzamian zaś jednostajna stawka podatkowa 3% od wszelkiego rodzaju dochodów powinna być wprowadzona. Właściwą dziedziną do wprowadzenia zmian wyrównawczych są podatki akcyzowe. Zwłaszcza osoby niepodlegające podatkowi majątkowemu lub dochodowemu powinny podlegać podatkowi akcyzowemu.

Zakres obecnego systemu akcyzowego i stosunkowej doniosłości rozlicznych jego gałęzi uwidoczniony jest w następującej tabelicy:

TABLICA XI.

Wydajność podatku akcyzowego (w tysiącach złotych).

Artykuł	1922	1923	1924	1925	Siedem mies. 1926
Spirytus	62.456	42.556	132.626	—	—
Wino	529	569	1.580	3.461	1.735
Piwo	1.632	2.291	6.764	6.767	4.628
Cukier	27.242	15.534	54.094	60.229	47.833
Drożdże	110	625	3.745	7.080	4.455
Węgiel	1.534	9.830	8.331	—	—
Olej skalny	5.034	2.746	10.744	17.593	12.957
Zapałki	1.169	2.011	4.025	5.331	—
Zapalniczki	—	—	—	37	21
Kwas octowy	—	197	307	309	196
Sól w b. Dz. Pruskiej	—	256	1.399	—	—
Akcyzowe opłaty patentowe	357	1.638	7.048	9.329	3.280
Ogółem ¹	100.159	78.058	230.667	110.138	75.105 ²

¹ Za wyjątkiem grzywien, zaległości i odsetek.

² Preliminarz budżetowy za 7 miesięcy wyniósł 67.519.000 zł.

Zmiany w wydajności podatku akcyzowego przypisać należy rozszerzeniu działalności monopolów. Od chwili wprowadzenia monopolu spirytusowego najważniejszymi pozycjami dochodowymi były: cukier, olej skalny, piwo i drożdże. Podatek od węgla był umiarkowanie wydajny, chociaż 20% stawka podatkowa, istniejąca do roku 1924 była niepomernie wysoka.

Komisja jest zdania, że pewne stawki podatkowe w obecnie stosowanym spisie podatków akcyzowych powinny być zwiększone. Następująca tablica najlepiej wykaże różnice pomiędzy obecnymi stawkami i stawkami proponowanymi:

Artykuł	Obecna stawka akcyzowa	Projektowana stawka akcyzowa
1. Wino		
a) wino gronowe zawierające 18% alkoholu	1— zł. od litra	1.25 zł. od litra
b) wino gronowe ponad 18%	2— „ „ „	2.50 „ „ „
c) wino owocowe i miód	—20 „ „ „	—30 „ „ „
d) „ rodzynekowe	—40 „ „ „	—60 „ „ „
e) moszcz winny	—50 „ „ „	—70 „ „ „
f) napoje zbliżone do wina	—80 „ „ „	1— „ „ „
g) wino szampańskie gronowe	4.50 „ „ „	5— „ „ „
h) wino musujące owocowe	2— „ „ „	2.25 „ „ „
2. Piwo		
a) piwo zawierające do 13% cukru		
I. od pierwszych 2.000 hl.	6— zł. od hl.	
II. od następnych 8.000 hl.	6.30 „ „ „	jednolita stawka
III. ponad ilość 10.000 hl.	6.30 „ „ „	8— zł. od hl.
b) piwo dubeltowe, zawierające 13 do 20% cukru		
I.	9— zł. od hl.	
II.	9.15 „ „ „	jednolita stawka
III.	9.30 „ „ „	10— zł. od hl.
c) piwo mocne zawierające ponad 20% cukru		
I.	12— „ „ „	
II.	12.60 „ „ „	jednolita stawka
III.	13.20 „ „ „	13— zł. od hl.

3. Cukier		
a) kontyngent do domowego użytku	35— „ kw.	44— zł. od kw.
b) od ilości sprzedanej w kraju ponad powyższy kontyngent	75— „ „	80— zł. od kw.
4. Drożdże		
	1— „ za kg.	120 zł. od kw.
5. Zapalniczki		
a) kieszonkowe	1— „ od szt.	
b) ściennie	5— „ „ „	wolne od podatku
6. Kwas octowy		
	—40 „ od kg. kwasu 100 ^o / _o	—50 gr. od kg. kwasu 100 ^o / _o
7. Oleje mineralne		
a) poniżej 750 ^o	15.80 zł. od kw.	
b) 750 ^o —865 ^o	10.50 „ „ „	
c) 865 ^o —885 ^o	1.80 „ „ „	
d) 885 ^o	7— „ „ „	ogólna podwyżka
8. Parafina		
	10.50 „ „ „	stawki wynoszą
9. Asfalt i koks		
	1.80 „ „ „	ca 10 ^o / _o
10. Węgiel		
	wolny	1 zł. od ton. metr

Następujące uwagi stosują się do powyżej zaleconych zmian:

1. Wino. Według danych statystycznych większość wyprodukowanego w Polsce wina składa się z win owocowych, miodu i win rodzynkowych. Są to produkty o jakości najniższej i najtańszej, ponieważ jednak stanowią największą część produkcji, zwyczajka stawki podatkowej na ten rodzaj artykułu okaże się najprodukcyjniejszą pod względem dochodowym, jednocześnie sprzyjając jak najszerzszemu zastosowaniu tego podatku. Byłoby wskazane powiększyć podatek od win owocowych i miodu o 20 lub 30 gr. na liter, a od wina rodzynkowego o 40 do 60 gr. Dalsze stawki podatkowe zostały podwyższone jedynie w celu utrzymania pewnego logicznego stosunku pomiędzy różnymi gatunkami wyprodukowanego wina.

2. Piwo. Zgodnie z danymi statystycznymi widoczne jest, że piwo zwyczajne jest produkowane w największych ilościach; piwo to zawiera względnie niewielką ilość alkoholu. Podobnie jak w sprawie win zwyczajka stawki podatkowej tego gatunku piwa, cieszącego się największym popytem okaże się najprodukcyjniejszą pod względem dochodowym i z tego względu najpo-

pułarniejsze gatunki powinny być obłożone największym podatkiem. Wskazania obecne zmierzają do zniesienia obecnie stosowanej stawki od ilości wyprodukowanego piwa z zachowaniem jedynie uzależnienia wysokości stawki od ilości zawartego w piwie alkoholu.

Stopniowanie podatku w stosunku do ilości wyprodukowanego przez poszczególne browary piwa ma na celu sprzyjanie rozwojowi drobnych browarów, których liczba w Polsce wydaje się nadzwyczajnie duża. W roku 1925 było tu 270 browarów, z których 50 było nieczynnych. Całkowita produkcja 220 czynnych browarów wyniosła 1,650.922 hl., czyli wypadło przeciętnie 7.500 hl. na browar.

Stajemy wobec pytania, czy właściwe jest popieranie w dalszym ciągu najmniejszych i najsłabszych przedsiębiorstw przez stosowanie obecnych różnic podatkowych do przemysłu, którego przerost w Polsce w chwili obecnej zaznacza się bardzo wyraźnie. Komisja jest zdania, że to faworyzowanie podatkowe nie jest wskazane i pociąga za sobą pod względem ilościowym przerost drobnych przedsiębiorstw. Byłoby lepszą polityką fiskalną zaprzestanie popierania drobnych przedsiębiorstw, stosując natomiast jednolitą stawkę podatkową do wszystkich browarów z pozostawieniem prawa do życia drobniejszych przedsiębiorstw naturalnemu biegowi wypadków.

Zachodzi jednocześnie pytanie, czy rozróżnianie podobne jest niezbędne do wyrównania warunków konkurencyjnych. Dzięki rozmieszczeniu browarów, z których każdy wykazać się może niewielką bardzo produkcją, każdy z nich ma zakres działania ograniczony do miejscowych rynków jedynie. Przypuszczalnie konkurencja pomiędzy browarami położonymi w różnych okręgach jest niewielka, jak niewielką jest ilość piwa przesyłanego z jednego okręgu do innego. Miejscowe zapotrzebowanie i produkcja regulują ceny, które w różnych okręgach ułożą się do poziomu, który pokryje koszty własne drobniejszych producentów. Podatki zawarte są w tych kosztach własnych i jeśli pobierane będą w stawkach jednolitych bez względu na wyprodukowane ilości piwa, cena sprzedażna okaże się dosyć wysoką, by pokrywać owe koszty o ile browar będzie istniał.

W drugiej części wskazań znajduje się uwaga o konieczności podwyższenia stawek podatkowych, wymienionych w po-

wyżej załączonej tabeli. Doświadczenie nabyte w sprawach podobnych podatków przez rządy Stanów Zjednoczonych, jak również przez rządy innych państw, uczy, że wydajność podatków tych stale wzrasta w miarę wzrostu stawki podatkowej. W czasie wojny hiszpańsko-amerykańskiej zdwojenie podatku od piwa w Stanach Zjednoczonych wywołało zdwojenie się dochodu z tego źródła. Rzeczą jest naturalną, że istnieją pewne granice, których przy podwyższaniu podatków przekraczać nie można, zdaniem Komisji jednak wyżej zalecone podwyższenie podatku nie powinno wpłynąć ani na zanik spożycia, ani na zmniejszenie się wpływów podatkowych.

3. Cukier. Cukrownictwo tutejsze posiada dosyć dziwaczne właściwości. Zdolność produkcyjna kraju znacznie przynosi miarę normalnego wewnętrznego zapotrzebowania, a w każdym razie jest większa niż zdolność kraju do spożycia wyprodukowanej ilości po obecnej cenie. Spodziewane jest, że w kampanji 1926/1927 72 rafinerje wyprodukują ogółem 5,308.730 kw. (ustawa z 6 sierpnia 1926). Z całej produkcji 2,587.280 kw., czyli 48.7%, przeznaczone jest na rynek wewnętrzny, podczas gdy reszta ma być wywieziona. Akcyza płatna od kontyngentu wewnętrznego wynosi 35 zł. od kw. Producent sprzedający na rynku wewnętrznym ilość większą niż przepisowa płaci od tej nadwyżki akcyzę wynoszącą 75 zł. od kw. Celem tej różnicy w wysokości stawki jest zmuszenie producentów do wywozu całej nadwyżki produkcji ponad zapotrzebowania rynku wewnętrznego.

Komisja nie miała dotąd ani dosyć czasu ani właściwej sposobności zbadać szczegółowo warunki przemysłu cukrowniczego, który wydaje się w Polsce, jak również w niektórych innych krajach cokolwiek zbyt rozwinięty. Najważniejszym jednak szczególnie obecnego położenia jest wysokość podatku akcyzowego, który cukier płacić powinien przy obecnych koniunkturach. Ponownie nasuwa się pytanie, wobec faktu, że obecna stawka podatkowa ma na celu zachętę do wywozu cukru, a co najmniej ukaranie producentów, którym chodzi o sprzedaż większych niż dozwolone ilości cukru na rynku wewnętrznym, czy wskazaniem jest używanie nacisku podatkowego dla podniesienia eksportu? W tym wypadku Komisja powołać się może na memorandum przez nią złożone w sprawie polityki handlu zagranicznego. Nie wdając się tutaj w długie wywody

w tym przedmiocie, wystarczy zapewnić, że Komisja uważa obecną politykę regulacji spraw przemysłowych zapomocą faworyzowania podatkowego — za niewłaściwą i niewskazaną, wpływ bowiem wywierany przez nią utrudnia wprowadzenie ulepszonych metod produkcji i przeszkadza rozwojowi przemysłu krajowego w kierunku osiągnięcia najwłaściwszych korzyści.

Najważniejszą jest sprawą, z punktu widzenia równowagi dochodów państwowych, doprowadzenia dochodów z akcyzy od cukru do trochę wyższego poziomu. Ze względu na ograniczenie ilości cukru, który może być sprzedany na rynku wewnętrznym, ustanowienie odpowiednich cen dla producentów z uwzględnieniem podwyższonego podatku nie powinno natrafić na poważne trudności. Projektowana jest stawka podatkowa w wysokości 44 złotych od kwintala, co czyni około 20 gr. od kilograma. Podniesie ona cenę cukru w detalicznej sprzedaży znacznie mniej niż podnosi ją normalny podatek od cukru przywożonego do Stanów Zjednoczonych. W wypadku powyższym podatek od przywożonego cukru wpływa na zwiększenie cen cukru w Stanach Zjednoczonych, włącznie z ceną cukru wyprodukowanego na miejscu, o $\frac{1}{4}$ a nawet czasem o $\frac{1}{3}$ ceny cukru w handlu detalicznym. Pomimo wyraźnego nieprzychylnego stosunku Komisji do idei kontyngentu, uprzytomnić sobie należy, że wprowadzenie wszelkich natychmiastowych zmian jest wykluczone i że podniesienie stawki podatkowej od cukru sprzedawanego na rynku wewnętrznym ponad ilości przepisowe jest zdaniem Komisji właściwe.

4. Drożdże. Według przytoczonych poniżej cyfr produkcja drożdży wzmogła się w ciągu lat ostatnich pomimo niekorzystnych warunków panujących w roku 1924.

R o k	Ilość wyprodukowanych drożdży w kilogramach
1922	3,826.534
1923	5,774.011
1924	5,416.690
1925	7,280.522

Stawka podatkowa od drożdży wynosiła pomiędzy 1 stycznia i 4 października 1924, 3 gr. od klg., od 4 października zaś aż do końca roku stawka podatkowa była 50 groszy. W r. 1925

stawka została podniesiona do 1 zł., jednak podwyżka ta nie powstrzymała produkcji, gdyż dotąd nawet podatek stanowi znikomą część ceny rynkowej tego produktu. Jest rzeczą wskazaną podniesienie stawki podatkowej, które powinno wejść w życie na mocy odpowiedniej ustawy, do 1 zł. 20 gr. od kilograma.

5. Zapalniczki. Żadne zmiany podatku od zapalniczek nie są przewidywane. Podatek ten jest najwyraźniej przeznaczony do ochrony monopolu zapalczanego, co w zupełności osiągnięte zostaje zapomocą obecnych stawek podatkowych jak na to wskazuje dochód osiągnięty z tego podatku.

6. Kwas octowy. Wskazaniem byłoby podniesienie podatku od kwasu octowego do 50 gr. od kg. pełnej mocy. Podatek ten miał nieznaczną wydajność do obecnej chwili i niewielka podwyżka może być skuteczną w celu utrzymania równowagi systemu akcyzowego.

7. Oleje mineralne i produkty pochodne. Klasyfikacja produktów przeprowadzona jest na podstawie ich ciężaru gatunkowego, a granice wyznaczone w skali podatkowej odpowiadają rozdziałowi zachodzącemu pomiędzy składnikami ropy naftowej i produktów otrzymanych przez rafinowanie tej ostatniej. Podatek pobierany obecnie stanowi daleko większy odsetek ceny rynkowej tej grupy produktów naftowych, niż inne podatki akcyzowe, z tego też powodu wskazane jest podniesienie stawki podatkowej tylko o 10%.

8. Węgiel. Jak wyżej wykazano w roku 1924 węgiel obciążony był nadmiernym 20% podatkiem ad valorem. Podatek ten zamiast zostać tylko zmniejszonym do właściwych granic, był zupełnie zniesiony. W opinii Komisji zniesienie tego podatku było niewskazane i powrót do podatku akcyzowego, wynoszącego 1 zł. od tonny metrycznej węgla, jest pożądanym. Dochód z podatku tego wynieść powinien przy obecnej produkcji prawie 30 milionów zł. rocznie. Rzeczywista produkcja w roku 1925 wyniosła 29.081 tonn, podczas gdy w ciągu 7 pierwszych miesięcy 1926 roku doszła do 17,445.000 tonn metrycznych, co w stosunku rocznym wynieść powinno 29,804.000 tonn metrycznych.

ROZDZIAŁ 9.

Zrównoważenie budżetu.

Ostatecznym celem omówienia sprawy systemu fiskalnego jest zrównoważenie budżetu. Zagadnienie to jest o tyle ważne, o ile ostateczne powodzenie wszelkich innych reform finansowych zależy od zdolności kraju przystosowywania wydatków do dochodów i w ten sposób unikania tych błędów finansowych, które w przeszłości sprowadziły katastrofalne skutki. Szereg reform proponowanych przez Misję powinien w dużym stopniu ułatwić zrównoważenie budżetu dzięki zwiększeniu się dochodów Państwa i wprowadzeniu oszczędniejszej administracji państwowej, tą drogą stwarzając warunki sprzyjające szybszemu postępowi kraju w kierunku unormowania życia ekonomicznego.

Poczyniono już pewne kroki w kierunku ulepszenia procedury budżetowej. Wydzielenie budżetu kolejowego z ogólnego budżetu stawia to ważne przedsiębiorstwo państwowe na stanowisku samowystarczalności i pozwala na bardziej ściśle określenie stosunku finansów kolejowych do finansów ogólnej administracji Państwa. Wprowadzenie budżetów miesięcznych jest pomocnym w określaniu, niemal w każdej chwili, braku równowagi pomiędzy wpływami i wydatkami Skarbu, chociaż jest oczywiście niezbędnym mieć bacność na sytuację w ciągu dłuższego okresu niż jeden miesiąc, gdyż zarówno wpływy jak i wydatki skoordynowane być mogą na dłuższą metę pomimo braku równowagi w okresach krótkich. Komisja zaleca przytem wprowadzenie pewnych zasadniczych i proceduralnych zmian w ustawodawstwie budżetowym.

Wydaje się zbędnym dłuższe rozwodzenie się nad tem, że stworzenie i utrzymanie zrównoważonego budżetu zapewni ogólną stabilizację finansową i ekonomiczną, która z kolei podniesie kredyt kraju i w razie konieczności umożliwi powiększenie podatków na rzecz Państwa. W istniejących warunkach niepewności i braku stabilizacji, które są naturalnym wynikiem trudności budżetowych, kapitalista zagraniczny odnosi bardzo niekorzystne wrażenie, działalność ekonomiczna wewnątrz kraju staje się ograniczona i źródła dochodów państwowych wysychają. Koniecznym jest wyrwanie się z tego błędnego koła i powołanie do życia tych wszystkich czynników, które korzystnie

mogą wpłynąć na kredyt publiczny i na życie ekonomiczne kraju. Można to osiągnąć przez zapewnienie równowagi budżetowej.

Problemat równowagi budżetowej w Polsce jest dwojaki. Z jednej strony istnieje obecna tymczasowa sytuacja, wymagająca szybkiej i zdecydowanej akcji. Z drugiej strony istnieje zagadnienie zrównoważenia budżetu na dłuższą metę przez zreorganizowanie finansów krajowych i wprowadzenie takiej polityki podatkowej i takiej polityki wydatków państwowych, która zapewniła stałą równowagę.

Sytuacja obecna.

Dzięki brakom systemu rachunkowego trudnym jest ściśle określenie sytuacji, w jakiej się znajduje Skarb Państwa w chwili obecnej, jednakże wydaje się, że wytworzyły się warunki wyjątkowe, które, aczkolwiek nie są zbyt poważne, to jednak wymagają szybkiego działania, zanim wzrosną do rozmiarów trudnych do opanowania. Ostatnie dane wskazują, że suma bieżących zobowiązań Skarbu przewyższa sumę 200 milionów złotych, nie licząc biletów skarbowych, znajdujących się w obiegu. W roku budżetowym 1925 deficyt bieżący był pokrywany przez emisję biletów skarbowych przeciętnie miesięcznie w kwocie 16,100.000 zł., czyli 193,000.000 za cały rok. Bilety skarbowe, znajdujące się w obiegu w dniu 1 stycznia 1926 roku, dosięgły cyfry 282,000.000 zł. W ciągu pierwszych czterech miesięcy roku 1926 nie emitowano poważniejszych ilości biletów skarbowych, jednakże dla pokrycia miesięcznych deficytów używano pozostałości kasowych Skarbu aż do ich wyczerpania. Poczynając od 1 maja do 1 sierpnia emisja biletów skarbowych wynosiła około 9,000.000 zł. miesięcznie.

Zestawienie skarbowe na d. 1 sierpnia 1926 r. wykazało deficyt 85,000.000 zł. w rachunkach kasy rządowej. Przypuszczalnie następujące obligacje krótkoterminowe nie są w chwili obecnej pokryte:

Fundusze pobrane na rachunek samorządów 115,000.000 zł.
Zdeponowane 3-miesięczne obligacje skarb. 34,000.000 zł.

Różne pożyczki stabilizacyjne:

Dol.	600.000.—	—	5,400.000 zł.
Fr.	7,913.715.—	—	21,400.000 „
Ł.	268.264/18.6	—	7,350.000 „
Dol.	491.426.—	—	4,400.000 „
			38,155.000.—
		Ogółem	177,155.000.—

Fundusze samorządowe składają się z pobranych podatków i innych sum, należących do samorządów miejskich i lokalnych. Są one zatem zobowiązaniem Rządu centralnego, chociaż deficyt gotówkowy Skarbu wskazuje, że Rząd użył dużą część gotówki pobranej dla samorządów lub przez te samorzady zdeponowanej. Przyjmując, że rezerwa gotówkowa, której potrzebuje Skarb Państwa wyniosłaby pewną umiarkowaną kwotę, taką w przybliżeniu, jaka wykazana była w rachunku gotówkowym w r. 1925, przychodzimy do wniosku, że dla pokrycia deficytu i bieżących zobowiązań Skarbu potrzebna będzie suma około 250,000.000 zł., która zapewni jednocześnie niezbędną rezerwę gotówkową.

Środki osiągnięcia tymczasowej równowagi budżetowej.

W stosunku do sytuacji obecnej należy powiedzieć, że raz na zawsze trzeba zarzucić emisję pieniędzy papierowych bez pokrycia. Argumenty przemawiające przeciwko takim emisjom były wyłożone w raporcie Misji o stabilizacji waluty. Polska znajduje się u progu okresu poprawy finansowej i ekonomicznej i nie powinna narażać swych szans rozpoczęcia długiego okresu dobrobytu przez dalsze stosowanie najniebezpieczniejszej ze wszystkich polityki finansowej. Jest wiele innych możliwości, które powinny być wykorzystane całkowicie zanim możnaby mówić o środkach, które bezwzględnie pociągną za sobą poważne obniżenie zdolności kredytowej kraju w stosunku do zagranicy, utrudniając jednocześnie utrzymanie ustabilizowanej waluty.

Jedną z tych możliwości jest sprężyste ściąganie zaległych podatków. W dniu 1 lipca 1926 r. suma zaległości podatkowych wraz z karami i grzywnami wynosiła 155,000.000 złotych. Prawie jedna trzecia tej sumy zalega ze względu na ulgi stosowane przez Rząd na mocy różnych ustaw podatkowych, a pewną część pozostałej sumy zaległości należy przypisać dobrze znanej pobłażliwości Rządu w stosunku do zalegających płatników. Obecny kryzys całkowicie uzasadnia konieczność sprężystego ściąg-

cia tych zaległości nietylko dla przyniesienia pewnej ulgi Skarbowi Państwa, ale również dla uniknięcia gromadzenia się podobnych zaległych zobowiązań.

Oplacanie podatków nie powinno być trudnem w tym okresie roku gospodarczego, gdyż właśnie ukończono zbiory, a jeśli chodzi o handel i przemysł, rozpoczyna się zwykle jesienne ożywienie. Jako sposób przyjęcia z pomocą płatnikom podatkowym można się uciec do środka stosowanego w Stanach Zjednoczonych w r. 1917 i który odtąd był stale w użyciu. Mówimy o asygnatach skarbowych opartych na spodziewanych wpływach podatkowych, które są asygnatami Skarbu Państwa płatnemi w ciągu sześciu tygodni, względnie 3—6 miesięcy oprocentowanemi w zależności od warunków rynkowych. Asygnaty te przyjmuje Skarb na zapłatę pewnych podatków. Osoby lub przedsiębiorstwa, które będą miały większe sumy podatkowe do opłacenia, mogą uważać za wygodne nabywanie takich asygnat, żeby w ten sposób umieścić swoją rezerwę podatkową w papierach, dających się łatwo zrealizować i korzystnie oprocentowanych. Kupno asygnat tych od czasu do czasu zmniejszy trudności związane z opłacaniem większych sum podatkowych w określonym terminie. Gdyby zaś okazało się właściwe ograniczyć obieg takich asygnat jedynie do opłaty podatków zaległych, mogą one wówczas być przyjmowane tylko na poczet zobowiązań podatkowych należnych przed określoną datą, dajmy na to, przed 1 września. W drodze zachęty dla płatników do nabywania proponowanych asygnat Rząd powinien ogłosić sprawozdanie z sytuacji i z przedsięwziętych kroków, jednocześnie zawiadamiając ludność o wprowadzeniu mocniejszej polityki fiskalnej, tyczącej się ściągania zaległych podatków.

Asygnaty na spodziewane wpływy podatkowe należy wydawać w odcinkach o stałej wartości, poczynając od 1.000 zł. Zbytecznem jest nadmieniać, że asygnaty te nie powinny wejść do obiegu i zapewne byłoby lepszem ofiarowanie takiego oprocentowania, któreby zapewniło chętnie nabywanie tych asygnat po cenie nominalnej niż wypuszczanie ich niżej pari, ze względu na niekorzystny wpływ, jaki by to miało na ogólną sytuację kredytową kraju, oraz ze względu na skutki demoralizujące w stosunku do tych płatników, którzy opłacili swoje podatki w całkowitej wysokości z tytułu wymiarów uprzednich.

Drugą możliwością jest uzyskanie pożyczki zagranicznej, której część mogłaby być obrócona na natychmiastowe zrównoważenie budżetu. Gdyby Rządowi powiodło się taką pożyczkę uzyskać, znaczyłoby to pożyczka dla pokrycia deficytu, jednakże jasnym byłoby, że wpływy pożyczki są użyte na ufundowanie deficytów nagromadzonych, a nie na wyrównanie bieżącego deficytu. Możliwość uzyskania pomocy zagranicznej w tych warunkach byłaby zależną od pewności, że kraj chce i jest zdolnym utrzymać odtąd swój dom w porządku. Innemi słowy warunkiem niezbędnym dla uzyskania takiej pożyczki, jak zresztą pożyczki na jakikolwiek bądź inny cel, jest pewność, że Rząd zechce i będzie mógł zapewnić równowagę budżetową na dalszą metę.

Zagadnienie równowagi budżetowej na dalszą metę.

Dla cudzoziemców trudnem jest dawanie skutecznych rad w kwestji stałej polityki budżetowej Polski za wyjątkiem tego, co się może tyczyć strony technicznej przygotowywania preliiminarzy i kontrolowania wydatków. Nie mając pretensji do pełnego rozumienia wszystkich zagadnień polityki państwowej i psychologii narodowej, które mogą być z tem związane, Misja przedkłada pewne uwagi i propozycje w sprawach budżetowych, które wynikają bezpośrednio z innych reform finansowych proponowanych oraz takie, które mogłyby się nasuwać każdemu obserwatorowi sytuacji ogólnej i projektów budżetowych dotyczących wpływów i wydatków państwowych.

Wydatki jako punkt centralny budżetu.

Jest pewnem w stosunku do każdego rządu, że zadanie wiązania końca z końcem polega na znajdywaniu źródeł dochodu dla pokrycia proponowanych wydatków. Chociaż w znaczeniu szerokim i zasadniczem wydatki państwowe są określane przez dochód Państwa, to znaczy przez tę część dochodu społecznego, która może być pobrana w podatkach bez wywołania rewolucji lub niebezpiecznego podkopania fundamentu życia ekonomicznego, jednak, w znaczeniu bardziej bezpośrednim, wysokość wydatków proponowanych w budżecie określa wysokość dochodów, które muszą być zapewnione. Tempo jest nadawane przez czynniki wydatkujące Rządu, działające pod kierownictwem i wpływem czynników politycznych, zaś czynniki skarbowe mu-

szą dotrzymywać kroku jak mogą najlepiej. Ten stosunek wydatków i dochodów nie jest specjalnie charakterystyczny dla żadnego państwa. Jest maksymą skarbowości powszechnie przyjętą, że na krótką metę w przeciwstawieniu do dłuższych czasokresów wydatki państwowe określają wysokość koniecznych dochodów państwowych, i żaden minister skarbu nie ma monopolu na spędzanie bezsensownych nocy z powodu związanych z jego stanowiskiem trudności.

Zatem zagadnienie budżetowe na dalszą metę powinno być rozpatrywane zarówno w Polsce jak i w każdym innym kraju pod kątem widzenia wydatków. Niestety w tym właśnie centralnym zagadnieniu budżetowym doradca cudzoziemiec może mieć bardzo mało do powiedzenia. W raportach Misji, dotyczących kontroli rachunków i budżetu, administracji podatków i cel oraz monopoli, znajduje się wiele propozycji, zmierzających do zmniejszenia kosztów administracyjnych. Oszczędności uzyskane przy zastosowaniu tych propozycji nie powinny być przekreślone przez nieobmyślane wydatki w innych kierunkach, lecz muszą być zużytkowane dla stałego obniżenia kosztów administracyjnych.

W stosunku do zmniejszenia lub kontrolowania większości wydatków przewidzianych w budżecie polskim, bardzo niewiele mógłby doradzić cudzoziemiec. Ogólnikowa rada stosowania oszczędności i ograniczania wydatków nie może być bardzo pomocną ministrowi, który musi opracowywać szczegóły budżetu. Nie jest również zbyt pocieszającym przewidywanie, któremu daliśmy wyraz na innym miejscu tego raportu, że wydatki państwowe w Polsce zapewne zwiększą się w przyszłości a nie zmniejszą się. Uposażenie urzędników państwowych jest katastrofalnie niskie, chociaż niezbędna tutaj podwyżka może być do pewnego stopnia zrównoważoną przez redukcję personelu w miarę ulepszania metody pracy i zwiększania jej wydajności przez stosowanie lepszych płac. Inne wydatki administracyjne wzrosną również, o ile poziom cen w Polsce podniesie się w najbliższej przyszłości jak to może być z dużą dozą słuszności przewidywane. O ile ostatnio wspomniane zmiany będą w całości lub przynajmniej częściowo zrównoważone przez odpowiednio zwiększone wpływy z niektórych podatków, na przykład z podatku od obrotu, to jednak sam fakt zwiększania się wydatków

w miarę podnoszenia się ogólnego poziomu cen wymaga od Rządu zastosowania niezbędnych środków celem najściślejszego przystosowania budżetu do możliwych zmian.

W budżecie na r. 1925, który zamykał się cyfrą 1.887,945.000 zł. było pięć pozycji po stronie wydatków przekraczających 100,000.000 zł. jak następuje:

Pozycja	suma	% ogółu wydatków
Armja	698,000.000	36.5%
Oświata	315,500.000	16.7%
Sprawy Wewnętrzne . .	190,222.000	10.0
Renty i Emeryt. . . .	145,221.000	7.7
Admin. Skarbowa . . .	103,757.000	5.5
Razem	1,443,700.000	76.4

Samo zestawienie powyższych pozycji, które razem przekraczają $\frac{3}{4}$ preliminowanych wydatków państwowych w budżecie 1926 r. wykazuje dostatecznie beznadziejność zmniejszenia wydatków preliminowanych zapomocą oszczędności w innych działach budżetu. O ile polepszenie sytuacji ma się osiągnąć przez zmniejszenie wydatków, to zmniejszenie może być przeprowadzone przede wszystkim przez obcięcie wysokości jednej lub paru wymienionych pozycji. Tak długo, jak zagadnienia międzynarodowe Polski pozostają niezmienione, niezbędne jest oczywiście utrzymanie silnej armji, jednakże należy się spodziewać, że wydatki na ten cel będą utrzymane w granicach trzeźwo zrozumianej konieczności. Wydatki na oświatę nie są zbyt wielkie w stosunku do całości budżetu i bezwątpienia będą w przyszłości zwiększone zarówno w cyfrach absolutnych jak i względnych. Jest jednak możliwem, że nowopowstałe Państwo Polskie weszło tutaj, jak zresztą zapewne i w innych dziedzinach, na drogę programów bardziej ambitnych niż to byłoby uzasadnione w dobie obecnej. Jest również możliwem, że duża część wydatków oświatowych może być przeniesioną na samorządy. Chociaż przeniesienie odpowiedzialności za sprawy oświatowe nie zmniejszyłoby samo przez się sumy wydatków na oświatę, jednak dałoby w rezultacie pewne odciążenie dla Skarbu Państwa. Głównymi pozycjami budżetu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych są wydatki na utrzymanie policji państwowej (104,006.000 zł.), na administrację województw i powiatów (31,854.863 zł.) oraz na

utrzymanie Korpusu Ochrony Pogranicza (55,641.000 zł.). Nie-możliwym jest przewidzieć rozmiaru oszczędności, jakie możnaby tutaj zrealizować. Renty inwalidzkie są niefortunnym spadkiem po wojnie i jeżeli doświadczenie Stanów Zjednoczonych po wojnie cywilnej można przyjąć za wskazówkę, wydatki z tytułu tych rent wzrosną raczej, a nie zmniejszą się w miarę tego jak inwalidzi będą coraz mniej zdolnymi do pracy i coraz więcej zorganizowani politycznie. Pozycja administracji skarbowej zawiera całkowity rozchód na cele administracji podatkowej. Pewne wskazówki w kierunku przeprowadzenia oszczędności w dziedzinie administracji skarbowej były przedłożone w innych raportach Misji.

Propozycje dotyczące mniejszych oszczędności.

Można zaproponować wprowadzenie pewnych drobniejszych oszczędności. Jedną z nich byłoby ograniczenie stosowania bezpłatnych biletów jazdy na kolejach państwowych. Lepszą polityką jest zwracanie urzędnikom państwowym kosztów podróży dla celów urzędowych niż wydawanie bezpłatnych biletów na czas nieokreślony i z ważnością na wszystkie linje kolejowe w Państwie, niezależnie od celu podróży. Druga możliwa oszczędność mogłaby być wprowadzona przez sprzedaż własności państwowej, która przynosi mało lub wcale nie przynosi dochodu. Państwo faktycznie opłaca duże procenty za przywilej bezużytecznego utrzymywania własności, którą możnaby spieniężyć, oczywiście za wyjątkiem tych wypadków, gdzie poważne względy polityki państwowej wymagają jej zatrzymania. Inną oszczędność możnaby wprowadzić reorganizując metody administracyjne w myśl propozycji rozrzuconych w tekstach raportów Misji, a mających na celu zapewnienie większej wydajności pracy, co jest równoznaczne ze zmniejszeniem kosztów.

Godziny urzędowania w urzędach państwowych sprawiają niekorzystne wrażenie na obserwatora cudzoziemca, chociaż zmiana w tym względzie wywołałaby zapewne sprzeciwy ze względu na miejscowe zwyczaje. Urzednicy państwowi nie powinni pracować mniej niż 8 godzin dziennie i po wprowadzeniu podwyżek w pensjach, osiem godzin dziennie i 44 godziny na tydzień. Najlepszy podział tego czasu byłby od 8-mej do 12-tej z rana i od 1-ej do 5-tej po południu. Godzinna przerwa w po-

łudnie wystarczy na zjedzenie śniadania i w rezultacie daje większą wydajność pracy po południu niż to jest możliwe przy 7-godzinnym dniu pracy bez przerwy. Studja nad stosunkiem zmęczenia do wydajności pracy, które były przeprowadzone w Stanach Zjednoczonych wskazują bezsprzecznie, że wydajność pracownika zmniejsza się proporcjonalnie do przedłużania okresu pracy nieprzerwanej. Bezwzględnie wydajność pracy w nieprzerwanym czasie 7 godzin jest mniejsza, niż w tym samym czasie z przerwą na śniadanie i odpoczynek. Jednakże niema racji przyznawania urzędnikom państwowym przywileju 7-godzinnego dnia pracy, kiedy praca ta nie jest połączona z większym zmęczeniem umysłu lub ciała niż praca w organizacjach prywatnych, gdzie rzeczą zwykłą jest stosowanie 8-godzinnego dnia pracy albo nawet dłuższego. Wreszcie wydatki nadzwyczajne budżetowe należy na przyszłość uważnie oczyścić od wszelkich pozycji zbędnych i nieracjonalnych, które możnaby wykreślić bez poważnego uszczerbku dla sprawy. W roku 1926 budżet wydatków nadzwyczajnych wynosił 276,683.000 zł. Jedną ze złych stron w budżetowaniu jest system traktowania jako nadzwyczajne wydatków, które albo powinny być wykazane jako wydatki normalne albo takich, które są wątpliwej konieczności, które jednak są tolerowane jako nadzwyczajne wobec tego, że przypuszczalnie się nie powtórzą.

Opieranie dochodów na podatkach.

Analiza głównych faktów dotyczących wydatków państwowych wskazuje, że, jak to już wspominaliśmy, Polska powinna przewidywać zwiększenie raczej niż zmniejszenie wydatków. Źródła ich pokrycia szukać należy głównie w dochodach z podatków a nie z monopolii lub przedsiębiorstw państwowych. Dochód netto przedsiębiorstw państwowych, zwykle dość niski, podlega zmiennym warunkom rynkowym, odbijającym się równie dobrze na Rządzie w jego charakterze zarządcy przedsiębiorstwa, a nadto na jego wysokość wpływa ujemnie mniej sprężysty od prywatnego zarząd państwowy. Monopole mają do walczenia z temi samemi trudnościami, pozatem zresztą dochody z monopolów są stosunkowo sztywne wobec określenia cen na artykuły monopolowe na wysokości maksymalnej. Misja ma wrażenie, że nie byłoby rozsądnem spodziewać się nieograniczenia wydatnego za-

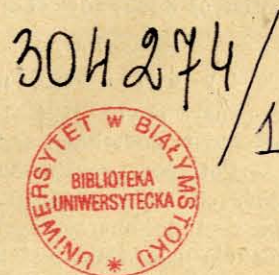
**) Kammerer nie ma typów budżetowych np. niemiecko-rosyjskiego z przed wojny.*

silania Skarbu Państwa dochodami z monopolów, choć jednak pewne zwiększenie wpływów z tego źródła możnaby osiągnąć. „Nowa miotła czysto zamiata“. Administracja polskich monopolów państwowych jest nową, a stąd nie ma naleciałości rutyny biurokratycznej i administracyjnej ciężkości, może więc dać dobre rezultaty. Należy bacznie uważać, żeby organizacja i administracja monopolów miała dostateczną sprężystość i elastyczność dla przystosowywania się do zmiennych warunków.

W dziedzinie podatków proponowaliśmy już zwaloryzowanie ich w miarę tego, jak ostatni spadek wartości złotego zmienia naturalnie ceny i koszty administracyjne. Proponowaliśmy również wprowadzenie niezwłocznie nowej podstawy wymiaru podatku gruntowego i od własności miejskich. Przed przeprowadzeniem tych zmian wszelkie próby zapewnienia większych wpływów z tych źródeł przyniosłyby w rezultacie poważne nierówności w obciążeniu podatkowym ludności. Bardziej sprężyste pobieranie innych podatków, przedewszystkiem podatku przemysłowego i podatku dochodowego dałoby lepsze rezultaty dzięki zmniejszeniu sum, które są obecnie tracone przez uchylanie się od podatku lub zły wymiar. Zwracamy również uwagę na rady Misji, dotyczące bardziej systematycznego pobierania podatków.

System podatkowy nie powinien być tak surowy dla jakiegokolwiek grupy płatników, żeby mógł być uważany przez nią za nie do zniesienia. Przy wyrównaniu pewnych usterek i wprowadzeniu ducha słuszności i dobrej woli pomiędzy Rządem i płatnikami, pobieranie podatków powinno się odbywać bez nadmiernych zaległości, specjalnych ulg i innych koncesyj.

Misja proponowała wprowadzenie pewnych nowych podatków, z których przy dobrej administracji możnaby uzyskać poważne wpływy. Proponujemy również, żeby obecne taryfy ulgowe dla eksportu były możliwie prędko zniesione. O ile koleje są zmuszone do przewożenia takich towarów ze stratą, zysk kraju na handlu eksportowym jest o tyle zmniejszony, a Skarb Państwa staje się stroną najbardziej poszkodowaną. Gdyby Rząd chciał zarzucić politykę udzielania specjalnych ulg podatkowych eksporterom i z drugiej strony zmniejszył istniejące zakazy w stosunku do importu towarów zagranicznych, specjalnie zaś takich, które nie mają charakteru towarów luksusowych, mogłoby się zyskać poważne zwyczajki wpływów skarbowych.



SPIS TREŚCI.

	Str.
Słowo wstępne	3
I. Motywa i Projekt Kodyfikacji Formalnego Prawa Budżetowego.	
A) Motywa	5
B) Projekt	17
II. Kontrola Rachunkowa i Finansowa	
A) Zalecenia.	
a) Motywowane w rozdziale 1 sprawozdania o kontroli	26
b) Motywowane w rozdziale 2 sprawozdania o kontroli	28
B) Sprawozdanie o kontroli rachunkowej i finansowej.	
ROZDZIAŁ 1.	
Organizacja i rachunkowość.	
Zakres władzy i czynności Ministerstwa Skarbu	29
Izby Skarbowe	30
Kasy Skarbowe	36
Departament Kasowy	39
Księgowość	41
Poczta i Telegraf	48
Pocztowa Kasa Oszczędności	49
Wypłata emerytur	51
ROZDZIAŁ 2.	
Kontrola rachunków.	
Najwyższa Izba Kontroli	58
Departament budżetowy	64
Kaucje	65
Sporządzanie bilansów	66
B) Projekt Ustawy o Księgowości i Kontroli	67

III. Ustrój dochodów skarbowych.

ROZDZIAŁ 1.

Przegląd ogólny.

Źródła dochodów państwowych 1924—1926. — Względne znaczenie wewnętrznych podatków. — Stanowisko fiskalne monopolu i ceł. — Potrzeba przystosowania podatków do podniesienia większych ciężarów w miarę wzrostu wydatków państwowych. — Inne charakterystyki systemu dochodowego: *a)* redakcja ustaw nie jest zadawalniająca; *b)* nadużywanie progresji; *c)* nieopatrzne zwalnianie od podatków; *d)* zbyt ni szeroki zakres swobodnego uznania władz administracyjnych w wykładni ustaw podatkowych; *e)* statystyka zależności podatkowych; *f)* różnorodność procedury w poszczególnych dzielnicach; *g)* potrzeba kodyfikacji praw; *h)* program ubezpieczeń społecznych; *i)* ocena bogactwa narodowego; *j)* stanowisko Polski pośród narodów europejskich pod względem niektórych ekonomicznych cech charakterystycznych

84

ROZDZIAŁ 2.

Organizacja administracji podatkowej.

Funkcje administracyjne Ministerstwa. — Funkcje Wojewódzkich Izb Skarbowych. — Funkcje Powiatowych Izb Skarbowych (Izby te są jednymi z najważniejszych, a zarazem najbardziej szwankujących organów administracyjnych). — Zalecenia: *a)* lepszy personel; *b)* wyższe uposażenie; *c)* odpowiednie urządzenia techniczne; *d)* centralny nadzór nad wymiarem podatków; *e)* centralna ocena wyników wymiaru podatkowego wraz z pełnomocnictwem zarządzenia ponownego wymiaru; *f)* szersze pełnomocnictwa dla szefów urzędów powiatowych w sprawie wymiaru podatkowego; *g)* uświadamianie ogółu ludności o ustawach podatkowych i ich wykonywaniu

95

ROZDZIAŁ 3.

Podatek gruntowy.

Obecna wydajność podatku gruntowego nie jest tak wielka jaką by być mogła. — Sposób wymiaru podatku gruntowego: *a)* w Kongresówce; *b)* w województwach wschodnich; *c)* w byłej dzielnicy pruskiej; *d)* w byłej dzielnicy austriackiej. — Niektóre dane co do rozkładu podatku gruntowego. — Progresja i regresja. — Wskazówki: *a)* nowa podstawa wymiaru podatku; *b)* uproszczona forma katastru przy pomocy amerykańskich ekspertów w sprawach szacunkowych w miejsce katastru dawnego stylu; *c)* zaniechanie

progresji i regresji; *d)* zatrzymanie podatku gruntowego na cele państwowe; *e)* nadzór nad budżetami gminnymi celem uregulowania miejscowego ciężaru podatku gruntowego

104

ROZDZIAŁ 4.

Podatki gruntowe miejskie i od budynków.

Łączne oszacowanie gruntów i budynków jest mniej szkodliwe w Europie, dzięki opodatkowaniu wartości dochodowej niż w Ameryce, gdzie oszacowanie robione jest na podstawie wartości zasadniczej obiektu. Oddzielne oszacowanie jest bardziej pomocne w ścisłym określeniu wartości. Wprowadzenie metody tej jest wskazane dla Polski. — Porównanie podatku od budynków przed wojną i po wojnie. — Statystyka kupna i sprzedaży budynków. — Oddziaływanie polityki rządowej na sytuację budowlaną: *a)* ograniczanie komornego (czynszu najmu); *b)* inne środki ochrony lokatorów; *c)* dążność lokatorów do wyzyskiwania sytuacji n. p. paskarstwo mieszkaniami. — Podatek budynkowy. — Podatek lokatorski. — Podatek od gruntów nieużytkowanych. — Wskazania

121

ROZDZIAŁ 5.

Świadectwa przemysłowe i podatek obrotowy.

Kombinacja patentów i dochodów brutto czyli podatek obrotowy. — Świadectwa przemysłowe: *a)* podstawa opodatkowania; *b)* stawka podatkowa; *c)* rozbiór krytyczny. — Podatek obrotowy: *a)* podatek od dochodu brutto nie zawsze dostatecznie ściśle określony; *b)* stawki. — Administracja podatku obrotowego: *a)* okręgowe komisje szacunkowe, *b)* określenie podatku; *c)* odwołanie; *d)* oszacowanie spółek akcyjnych; *e)* wydajność podatku obrotowego i od patentów handlowych. — Wskazania

136

ROZDZIAŁ 6.

Dodatkowy podatek majątkowy.

Korzyści dodatkowego podatku. — Zalety zniesienia niektórych podatków: *a)* podatku od kapitału i rent; *b)* podatku od skrzynek depozytowych (safe'ów); *c)* podatku majątkowego obecnie obowiązującego. — Rozszerzenie systemu podatkowego w obrębie: *a)* podatku dochodowego; *b)* akcyzy. — Wskazówki odnoszące się do proponowanego dodatkowego podatku majątkowego

159

ROZDZIAŁ 7.

Podatek dochodowy.

Przedwojenny podatek dochodowy na ziemiach polskich. — Wpływy polskiego podatku dochodowego od r. 1924. — Powody zalecenia nowego projektu ustawy o podatku docho-

dowym: *a)* niewłaściwe traktowanie spółek akcyjnych; *b)* wątpliwe rozróżnienie między fundowanymi i niefundowanymi dochodami; *c)* zbytne zroźniczkowanie stawek; *d)* niewłaściwa metoda ulg; *e)* niezadawalniająca procedura administracyjna. — Zestawienie postanowień projektu ustawy. — Projekt ustawy o podatku dochodowym, przedłożony do rozważenia, w miejsce ustawy, obowiązującej obecnie.

172

ROZDZIAŁ 8.

Podatki akcyzowe.

Rozmiar i wydajność obecnego podatku akcyzowego. — Wykaz proponowanych stawek w porównaniu do stawek obecnych. — Uwagi dotyczące się zmian

218

ROZDZIAŁ 9.

Zrównoważenie budżetu.

Doniosłość zrównoważenia budżetu dla kredytu państwowego i dobrobytu kraju. — Dwojaki zagadnienia budżetowe Polski: *a)* sytuacja obecna; *b)* zagadnienia przyszłości. — Obecny kryzys budżetowy: *a)* saldo długów bieżących; *b)* różne środki zaradcze: I. zaniechanie dalszych emisji pieniędzy papierowych; II. sprężyste ściąganie zaległych podatków przy użyciu asygnat na spodziewane wpływy podatkowe; III. pożyczki zagraniczne. — Zagadnienia przyszłości: *a)* wydatki jako punkt centralny budżetu; *b)* analiza poszczególnych głównych pozycji wydatków; *c)* propozycje wprowadzenia pomniejszych oszczędności; *d)* dochody należy oprzeć w pierwszym rzędzie na podatkach a nie na zyskach z monopolu; *e)* analiza skutków ulepszenia systemu podatkowego

225



RZECZPOSPOLITA POLSKA.
 MAPA IZB I KAS SKARBOWYCH.
 REPUBLIC OF POLAND.
 MAP OF STATE TREASURY OFFICES.



- MIASTA WOJEWODZKIE
- IZBY SKARBOWE. Administracja kasami skarbowymi. Nie wypłacają i nie pobierają pieniędzy rządowych.
- KASY SKARBOWE. Tylko wypłacają i pobierają pieniądze rządowe.
- ⊕ KASY ZASILAJĄCE. Zasilają Kasy Skarbowe w swoich okręgach w okręgu oddziału Banku Państwowego i otrzymują od tych Kas nadwyżki.
- ⊕ KASY ZASILAJĄCE DLA URZĘDÓW CELNYCH. Zasilają tylko najbliższe pomocnicze Kasy Celne i odbierają od nich nadwyżki.
- KOLEJE PAŃSTWOWE I PRYWATNE.
- - - - - GRANICE WOJEWÓDZTWA.

Kolory Kas Skarbowych odpowiadają kolorowi Izby Skarbowej, do której należą.

- CAPITAL TITLES OF PALATINATES
- HEAD TREASURY OFFICES IN PALATINATES. Administration of Cash Offices located within the territorial limits of Cash Head Office.
- CASH OFFICES which collect and disburse only.
- ⊕ CASH OFFICES which are also clearing Cash Offices in the same territory covered by a Branch of the Bank of Poland.
- ⊕ CASH OFFICES which are also clearing Cash Offices for the nearest Customs Offices.
- STATE AND PRIVATE RAILWAYS
- - - - - THE BOUNDARIES OF THE PALATINATES.

The colours of the Cash Offices correspond with the colour of the Provincial Treasury Office to which they belong.

UWAGA:
 W Warszawie są dwie niezależne Kasy Skarbowe, które pobierają i wypłacają fundusze. Jedną z tych Kas ma obszar Kas pomocniczych, które są tylko Kasami Zasilającymi.
 W Krakowie są trzy niezależne od siebie Kasy, w Lublinie - cztery niezależne od siebie Kasy, a w Łodzi i w Katowicach - po dwie niezależne od siebie Kasy.
 Wszystkie te Kasy pobierają i wypłacają fundusze.

NOTE:
 In the City of Warsaw there are two independent Cash Offices which receive and disburse funds. One of these Cash Offices has 10 Branch Offices which are receiving Offices only.
 In Krakow there are three independent Cash Offices, in Lublin four independent Cash Offices and in Katowice have each two independent Cash Offices.
 All these Offices receive and disburse funds.