

Paweł Grata

Kierunki polityki podatkowej państwa polskiego w roku 1919

Polityka i Społeczeństwo nr 7, 49-56

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Paweł Grata

KIERUNKI POLITYKI PODATKOWEJ PAŃSTWA POLSKIEGO W ROKU 1919

Pierwszy rok niepodległości nie przez przypadek nazwany został w dziejach skarbowości polskiej „okresem nadzwyczajnych wpływów”, próba zaś analizy realizowanej wtedy polityki podatkowej stanowi zadanie skomplikowane z kilku co najmniej względów. Częste zmiany personalne na stanowisku ministra skarbu, bezwzględna dominacja problemów bieżących w prowadzonej działalności fiskalnej oraz powszechnie dostrzegany, acz zrozumiały, brak poważniejszych aspiracji do wprowadzania zasadniczych rozwiązań systemowych w sferze podatkowej przesądzały o stosunkowo skromnej warstwie koncepcyjnej w enuncjacjach ówczesnych autorów polityki skarbowej państwa. Wielopłaszczyznowy proces budowy własnego, niepodległego państwa łączył się bowiem z nierozwiązywalnymi niemal trudnościami, które w sposób szczególnie wyraźny dotykały tej sfery aktywności gospodarczej rządu. Na pierwszy plan wysuwały się kwestie związane z unifikacją systemów podatkowych odziedziczonych po zaborcach, poza tym równie istotną rolę odgrywały czynniki organizacyjne (rozumiała słabość własnego aparatu skarbowego) oraz skutkująca koniecznością prowadzenia gospodarki quasi-wojennej sytuacja polityczno-ekonomiczna państwa.

W ten sposób działania koncepcyjne ukierunkowane na określenie przynajmniej zarysu dalszego rozwoju polskiego systemu podatkowego musiały stanowić raczej margines, a nie centrum zainteresowań ówczesnych animatorów polskiej skarbowości. Zarówno pełniący jedynie funkcję kierowników resortu Franciszek Jossé oraz Władysław Byrka, jak i kolejni ministrowie skarbu Józef Englich, Stanisław Karpiński i Leon Biliński nie tylko nie zdążyli podjąć realnych kroków na rzecz zmian systemowych w polskiej skarbowości, ale również niewiele się na ten temat wypowiadali. Fatalistyczne przekonanie o konieczności

czasowego utrzymania dotychczasowych dzielnicowych rozwiązań oraz wspomniana dynamika zmian personalnych przekreślały niemal sens jakichkolwiek w tym kierunku działań. Zasadą obowiązującą wszystkich wymienionych polityków stały się zaś słowa Józefa Englicha podkreślającego w Sejmie 20 lutego 1919 r., że „nierówno pilniejszym wydawało się jak najszybsze stworzenie nowych i wydajnych źródeł dochodów dla pokrycia gwałtownie wzrastających potrzeb państwa” (SSS z 20 II 1920: 78–79; Landau 2005: 21–27; Lubowicki 1927: 10–11).

Mimo tych wszystkich zastrzeżeń i uwarunkowań można jednak wyodrębnić pewne wyłaniające się z publicznych wypowiedzi ministrów zamierzenia programowe oraz ślady działań praktycznych, których jednak z reguły nie doprowadzali do końca. Świadomość występowania na ówczesnym terytorium państwa aż siedmiu różnych systemów podatkowych uniemożliwiała wprawdzie zapoczątkowanie „jakiegokolwiek bądź racjonalnej polityki podatkowej”, dawała natomiast pewien komfort w kontekście przygotowywania nowych rozwiązań. Zarówno autor powyższych słów Stanisław Karpiński, jak i jego poprzednik Józef Englich wyraźnie artykułowali potrzebę kompleksowej reformy podatkowej, jednak jej przeprowadzenie uzależniali od wielu zasadniczych czynników, takich jak chociażby reforma rolna czy konsolidacja gospodarcza kraju (SSS z 20 II 1920: 80; 15 VII 1920: 7).

Generalnie polityka podatkowa roku 1919 koncentrowała się, poza budową aparatu administracyjno-skarbowego, na trzech równoległych płaszczyznach. Pierwsza sfera działalności skarbowej opierała się na posunięciach doraźnych ukierunkowanych na maksymalizację dochodów budżetowych. Do jej instrumentów należały działania *stricte* fiskalne, czyli podnoszenie stawek już obowiązujących danin oraz wprowadzanie nowych obciążeń, z reguły nadzwyczajnych, obliczonych na wspieranie wciąż niewystarczających dochodów Skarbu (jednorazowa danina od nieruchomości i majątków w kapitale, podatek majątkowy oraz podatek od zysków wojennych), a o specyfice całego tego roku w polityce fiskalnej najlepiej świadczy właśnie przywołane na wstępie określenie go mianem „okresu nadzwyczajnych wpływów” (DP 1919:11/128; 12/135; 27/245; Brzeziński 1921: 17; Taylor 1920: 91–94).

Mimo że wymienione wyżej daniny stały się jedynymi w całym tym okresie zmianami ustawowymi w polskim systemie podatkowym, znacznie ważniejsze z punktu widzenia dalszej jego ewolucji były zamierzenia oraz działania podejmowane w ramach dwóch pozostałych płaszczyzn funkcjonowania polskiej polityki fiskalnej. Pierwszym

z tych zasadniczych problemów był postulowany kształt docelowy polskiego ustroju podatkowego, natomiast drugim, nieodłącznie z nim związanym, stać się miały prowadzone w Ministerstwie Skarbu od wiosny 1919 r. prace nad projektami ustaw mających ten system współtworzyć.

O ile trudno doszukiwać się skryształizowanych poglądów podatkowych w programowym z punktu widzenia polityki budżetowej państwa wystąpieniu Władysława Byrki na posiedzeniu Rady Ministrów 19 grudnia 1918 r., to już jego następcy stosunkowo jasno wskazywali przyszłe priorytety polityki podatkowej. Wychodząc z założeń doktryny klasycznej i opierając się na doświadczeniach rozwiniętych krajów Europy Zachodniej, zgodnie uznawali, że to podatek dochodowy, jak twierdził Józef English, „stanowi najidealniejszy sposób opodatkowania”, a daniny bezpośrednie, zdaniem Leona Bilińskiego, „powinny być głównym źródłem dochodu, bo w podatkach bezpośrednich ujawnia się siła podatkowa” (AAN, *Protokoły...* 1918, t. 4: 657; SSS z 20 II 1920: 80; 3 X 1920: 22).

Niewiele miejsca problematyce przyszłego systemu podatkowego poświęcał wprawdzie koncentrujący się na bieżących kwestiach budżetowych i walutowych Stanisław Karpiński, jednak wynikało to nie tyle z braku zainteresowania, ale raczej ze świadomości skali trudności stojących przed polską skarbowością zadań. Stąd też zajął się przede wszystkim organizacją i poprawą skuteczności działania administracji skarbowej oraz przygotowaniem do unifikacji poszczególnych danin publicznych. Krytykom zaś swych poczynań odpowiadał później w pamiętnikach, pytając retorycznie: „czy wobec takiego stanu niezorganizowanego Ministerstwa i urzędów mogłem zarzucać Sejm projektami nowych podatków?” (Karpiński 1931: 219).

Mimo jednak wyrażanego przezeń przekonania o konieczności wpływu przynajmniej kilku lat do czasu osiągnięcia przez polski system skarbowy normalnej wydajności poczynił jednak minister Karpiński pierwsze ważne kroki w kierunku jego ujednoczenia. Powołany specjalnie w tym celu w Ministerstwie Skarbu dyrektor Wacław Dzierżowski zajął się przygotowaniem nowych projektów podatkowych, z najważniejszym spośród nich projektem podatku dochodowego. Latem do Sejmu trafił projekt ustawy o podatku spadkowym, a w opracowaniu znajdowały się akty prawne dotyczące podatków gruntowego, przemysłowego, hipotecznego, mieszkaniowego oraz dochodowego od kapitałów pieniężnych (SSS z 15 VII 1920: 7–9; Karpiński 1931: 218; Zieliński: 17–18).

Chociaż żadna z tych propozycji nie uzyskała w tym okresie rangi obowiązującego prawa, stały się podstawą dla dalszych prac, które kontynuowano już pod kierunkiem ministra Leona Bilińskiego. Także i jemu nie udało się przeprowadzić przez Sejm żadnych ważnych rozwiązań podatkowych, jednak aktywność resortu w tym względzie, zwłaszcza w kontekście podatku dochodowego, ułatwiła niewątpliwie późniejsze działania na stanowisku ministra skarbu Władysławowi Grabskiemu, któremu w roku 1920 udało się dokonać wreszcie pierwszych znaczących modyfikacji w systemie podatkowym. Uchwalona zaś 16 lipca tego roku ustawa o podatku dochodowym stała się nawet powodem do dumy pracującego nad nią wcześniej osobiście Leona Bilińskiego, który wyrażał wręcz nadzieję, że „będzie ozdobą ustawodawstwa polskiego” (Biliński 1925: 271; DzU 1920: 82/550; Michalski 1924: 125–130; Ostrowski 1958: 74).

W II połowie roku 1919 zaszła natomiast istotna zmiana w postrzeganiu przyszłego kształtu polskiego systemu podatkowego. W ciągu kilku pierwszych miesięcy istnienia państwa twórcy polskiej skarbowości przekonali się bowiem, jak duże zagrożenie dla trwałości założeń o fundamentalnej roli podatków bezpośrednich w ustroju podatkowym stanowiły ówczesne realia gospodarcze. Praktyka gospodarki budżetowej wskazywała mianowicie wyraźnie na dominację w strukturze wpływów podatków pośrednich, które w całym roku 1919 przyniosły około 40% wszystkich wpłat z tytułu danin publicznych, podczas gdy podatki bezpośrednie partycypowały w nich tylko w 30%, co niezbyt przystawało do formułowanych w tym względzie zamierzeń (RS 1920/1922: 268–269; Rose 1922: 157).

Nie było to jednak zaskoczeniem, gdyż zarówno założenia Władysława Byrki z końca grudnia 1918 r., jak i przygotowany wiosną 1919 r. projekt preliminarza budżetowego na I półrocze tego roku przewidywały bezwzględną przewagę podatków pośrednich i monopoli we wpływach skarbowych. Abstrahując nawet od ewidentnej tymczasowości stosunków budżetowych roku 1919, proporcje takie musiały wyraźnie wskazywać na, znajdującą również potwierdzenie w stosunkach przedwojennych (około 20-procentowy udział podatków bezpośrednich we wpływach z danin), sprzeczność między ambitnymi założeniami systemowymi a realnymi możliwościami płatniczymi społeczeństwa (AAN, *Protokoły...* 1918, t. 4; 857–858; Projekt preliminarza... 1919: 9; Taylor 1929: 2, 5).

Najdobitniej potwierdził to sam minister Biliński, który w październiku 1919 r. konstatował, że w warunkach powojennych „nie ma

więc innej rady, jak tylko uciec się do podatków pośrednich, konsumpcyjnych, tj. takich, które ciążyą niestety na wszystkich, na najbiedniejszej części społeczeństwa, ale które właśnie skutkiem tego przynoszą wielkie dochody”. Niemożliwe stało się zatem utrzymanie postawionej przez ministra Englicha jeszcze w lutym „jedynie słusznej zasady «Im więcej masz, tem więcej dasz»”, a coraz więcej miejsca w dyskusji podatkowej zaczęły zajmować pośrednie formy opodatkowania, przynoszące przed wojną na ziemiach polskich od 1/3 wpływów w zaborze pruskim do około połowy dochodów z danin w pozostałych dwóch dzielnicach (SSS z 20 II 1919: 80; 3 X 1919: 21–22).

W ten sposób bardzo szybko ważnym przedmiotem oddziaływania polityki podatkowej stały się daniny pośrednie i ściśle z nimi powiązany problem ich zasięgu rzeczowego oraz preferowanej techniki opodatkowania. Paradoksalnie, w kontekście wspomnianych aspiracji opierania polityki podatkowej na wzorcach wyznaczanych przez doktrynę klasyczną coraz istotniejszym elementem ustroju fiskalnego stawać się miały przeczące idei wolnego rynku monopole skarbowe. Mimo bardzo wstrzemięźliwego stosunku do takiej formy ściągania podatków spożywczych prezentowanego zarówno przez J. Englicha, jak i S. Karpińskiego oraz pojawiających się w ówczesnej publicystyce licznych głosów krytycznych monopole, tradycyjnie już obecne na części ziem polskich, stopniowo utrwały swe miejsce w budowanym systemie podatkowym (Caro 1919: 51; Fromowicz 1920: 1–2; SSS z 16 VII 1919: 42, 52–53).

Nie tylko bowiem kontynuacji doczekały się, zgodnie z rozporządzeniem Franciszka Jossé z 12 listopada 1918 r., wszystkie dotychczasowe dzielnicowe tego typu uprawnienia państwa (monopol tytoniowy, solny, sacharynowy, spirytusowy, cukrowy, loteryjny), to jeszcze praktyka skarbowa wyraźnie skłaniała się ku tworzeniu następnych. Już we wspomnianym projekcie preliminarza na I półrocze 1919 r. pojawił się w tej grupie budżetu, będący sekwestrowym uprawnieniem państwa, monopol węglowy, a działania kolejnych ministrów zmierzały siłą bezwładności niemal do utrwalania, a nawet poszerzania zakresu systemu monopolowego (MP 1918: 205/1–2; Projekt preliminarza... 1919: 9; Roszkowski 1982: 96–105).

Nawet wyraźne opory Stanisława Karpińskiego wobec idei wprowadzenia obowiązującego w całym kraju ścisłego monopolu tytoniowego nie mogły zmienić coraz bardziej widocznej tendencji, której symbolem stało się uchwalenie przez Sejm w czerwcu 1919 r., wbrew opinii ministra, rezolucji nakładającej na rząd obowiązek przygotowa-

nia odpowiedniego projektu ustawy tytoniowej. Nie bez znaczenia były tutaj również pozytywne doświadczenia z monopolami wywodzących się w większości z zaboru austriackiego wyższych urzędników skarbowych oraz praktyka budżetowa wskazująca na duże znaczenie tego typu wpływów do budżetu, sięgających w roku 1919 aż blisko 30% całości wpłat z danin publicznych (SSS z 18 VI 1919: 21–23; Karpiński 1931: 218–219; *Zestawienia...* 1922: tab. III).

W ten sposób, abstrahując już od kontynuowania *stricte* okupacyjnych uprawnień fiskalnych, polskie władze skarbowe wyraźnie dążyły do czegoś, co później prof. Adam Krzyżanowski nazwał „unifikacją na podstawie największego etatyizmu”. Pełna niemal akceptacja wszystkich kolejnych ministrów dla niezmiernie uciążliwego monopolu cukrowego (stanowił najpoważniejsze źródło wpływów podatkowych), złożenie przez, z założenia przeciwnego monopolom, S. Karpińskiego projektu ustawy o monopolu spirytusowym oraz zakrojone na szeroką skalę plany rozbudowy systemu monopolowego przedstawiane przez L. Bilińskiego (nafta, węgiel) oznaczały nie tylko pogodzenie się z rzeczywistością, ale również afirmację dla sprzecznej z doktryną, ale wygodnej i praktycznej formy opodatkowania konsumpcji (AAN, *Protokoły...* 1919, t. 7: 298–299; SSS z 18 VI 1919: 20; Krzyżanowski 1931: 458).

Nie udało się wprowadzić przeforsować w prohibicyjnie nastawionym Sejmie Ustawodawczym projektu ustawy o monopolu spirytusowym, a minister Karpiński nie przygotował projektu odpowiedniej ustawy regulującej funkcjonowanie monopolu tytoniowego, jednak słowa sprzyjającego tego typu rozwiązaniom Leona Bilińskiego z 3 października 1919 r., mówiącego z emfazą o ówczesnych krajach europejskich, że „żadne z tych państw bez wielkich monopolów nie da sobie rady”, przesądzały *de facto* dalszy kierunek kształtowania systemu podatkowego (SSS z 2 VII 1919: 4–23; 3 X 1919: 22).

Przewrotnym nieco potwierdzeniem tej tendencji w polityce podatkowej stała się także działalność ostatniego powołanego w roku 1919 szefa resortu skarbu, którym w grudniu w gabinecie Leopolda Skulskiego został Władysław Grabski. Jak nikt przed nim deklarował on bowiem zamiar oparcia systemu fiskalnego kraju na najbardziej sprawiedliwym podatku dochodowym, traktowanym jako narzędzie niemalże doskonałe, z drugiej zaś strony w sposób programowy starał się rozbudowywać monopolowe formy opodatkowania. W ten sposób przyczynił się do uchwalenia niezmiernie ważnych z punktu widzenia budowy własnego systemu podatkowego aktów prawnych (przepró-

wadził przez Sejm ustawy unifikujące podatek dochodowy, opodatkowanie spadków i darowizn, skrzynek depozytowych, kapitałów i rent oraz porządkujące dzielnicowe stawki podatków przemysłowego i gruntowego), ale także konsekwentnie wspierał rozwój etatyzmu fiskalnego, czego przykładem stało się uchwalenie ustawy o monopolu loteryjnym w marcu 1920 r., czy też opracowanie projektów ustaw o monopolu tytoniowym oraz cukrowym (Lubowicki 1927: 11–12; *Przyszła polityka... 1919*: 3).

Działania praktyczne Władysława Grabskiego należą, rzecz jasna, do kolejnego już okresu w polityce podatkowej niepodległej Polski, można jednak uznać, że stanowiły w dużej mierze skutek zjawisk wyłaniających się z praktyki budżetowej państwa w pierwszym roku niepodległości. Ambitne plany zawsze ustępować bowiem musiały w ich obliczu pragmatycznym decyzjom, wprowadzane zaś rozwiązania wynikały raczej z dotychczasowych zaborczych bądź okupacyjnych stosunków, a nie dalekosiężnych strategii. Realizacja tych ostatnich nie była oczywiście w warunkach 1919 r. możliwa, jednak oparta na pozostawianiu i utrwalaniu zastanych rozwiązań praktyka również determinowała przyszły kształt polskiego systemu podatkowego.

Wskutek trudności w praktycznej realizacji jakiegokolwiek planowej polityki podatkowej rozdźwięk między wywodzącymi się z zasad naukowych założeniami a praktycznymi możliwościami ich realizacji był wprawdzie pozornie nieistotny, jednak przyszłość miała pokazać, że trudności dostrzegane w początkach niepodległości pozostały obecne w polityce podatkowej państwa jeszcze przez wiele lat. Abstrahując już nawet od okresu gospodarki inflacyjnej, kształt ustroju podatkowego zbudowanego ostatecznie w wyniku reform Władysława Grabskiego w połowie lat dwudziestych niewiele odbiegał, w co trudno uwierzyć, od tego, z którym mieli do czynienia pierwsi ministrowie skarbu II Rzeczypospolitej. Udział podatków bezpośrednich we wpływach budżetu wciąż wahał się w granicach 30%, pośrednie zaś formy opodatkowania partycypowały w strukturze dochodów w około 40%, czyli wskaźniki te były niemal identyczne jak w roku 1919! (RS 1927: 515). Można zatem stwierdzić, że mimo formalnego niepowodzenia działania pierwszych ministrów skarbu stały się nie spodziewanie ważnym krokiem w procesie kształtowania ustabilizowanego systemu podatkowego Rzeczypospolitej, a zauważona już przez nich konieczność kompromisu między szczytnymi założeniami i rzeczywistością gospodarczą ziem polskich legła u podstaw całej późniejszej polityki podatkowej państwa.

Bibliografia

- AAN, *Protokoły posiedzeń Rady Ministrów 1918–1937 (Protokoły)*, t. 4, 7.
- Biliński L., 1925, *Wspomnienia i dokumenty*, t. II: 1915–1922, Warszawa.
- Brzeziński C., 1921, *Polska gospodarka finansowa*, Warszawa.
- Caro L., 1919, *Problemy skarbowe państwa polskiego*, Kraków.
- Dziennik Praw Państwa Polskiego (DP) 1919.
- Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (DzU) 1920.
- Fromowicz L., 1920, *Monopol państwowy*, „Przegląd Kupiecki”, nr 9.
- Karpiński S., 1931, *Pamiętnik dziesięciolecia 1915–1924*, Warszawa.
- Krzyżanowski A., 1931, *Etatyzm w Polsce* [w:] tenże, *Polityka i społeczeństwo. Pisma pomniejszych oraz przemówienia 1920–1931*, Kraków.
- Landau Z., 2005, *Zapomniani ministrowie skarbu Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa.
- Lubowski J., 1927, *Polityka podatkowa Polski*, Poznań.
- Michalski P., 1924, *Podatki bezpośrednie w Polsce w okresie pięciolecia 1918–1923*, Warszawa.
- Monitor Polski (MP) 1918.
- Ostrowski K., 1958, *Polityka finansowa Polski przedwrześniowej*, Warszawa.
- Projekt preliminarza budżetowego Państwa Polskiego na okres od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca 1919 r., Warszawa 1919.
- Przyszła polityka skarbowa*, 1919, „Gazeta Warszawska”, nr 349.
- Rocznik Statystyki Rzeczypospolitej Polskiej (RS) 1920/1922, 1927.
- Rose E., 1922, *Bilans gospodarczy trzech lat niepodległości*, Warszawa.
- Roszkowski W., 1982, *Kształtowanie podstaw polskiej gospodarki państwowej w przemyśle i bankowości w latach 1918–1924*, Warszawa.
- Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu (SSS), Sejm Ustawodawczy 1919–1922.
- Taylor E., 1920, *Prawo skarbowe Rzeczypospolitej Polskiej*, cz. II, Poznań.
- Taylor E., 1929, *Polityka skarbowa i system podatkowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Poznań.
- Zestawienia preliminowanych i rzeczywistych wydatków i dochodów Rzeczypospolitej Polskiej do 1920 roku oraz zestawienie prowizoryczne wydatków i dochodów za rok 1921*, Warszawa 1922.
- Zieliński W.E., b.d., *Nasi ministrowie skarbu i błędy ich polityki w oświetleniu danych urzędowych (1918–1925 r.)*, Warszawa.