

Krzysztof Żarna

"Monopole skarbowe w polityce podatkowej Drugiej Rzeczypospolitej", Paweł Grata, Rzeszów 2009 : [recenzja[]

Polityka i Społeczeństwo nr 8, 409-413

2011

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.

Krzysztof Żarna

**PAWEŁ GRATA: *MONOPOLE SKARBOWE
W POLITYCE PODATKOWEJ
DRUGIEJ RZECZYPOSPOLITEJ*
WYDAWNICTWO UR, RZESZÓW 2009, 544 SS.**

Wyłączne uprawnienia państwa w zakresie handlu i produkcji artykułów konsumpcji masowej, czyli monopole skarbowe, stanowiły istotny element systemu podatkowego II Rzeczypospolitej. W okresie względnej stabilizacji gospodarczej przynosiły do budżetu państwa około 30% wpływów, w latach wielkiego kryzysu zaś nawet blisko 40%. Poza kwestiami fiskalnymi funkcjonowanie systemu monopolowego łączyło się z prowadzeniem przez państwo kilku znaczących przedsiębiorstw produkcyjno-handlowych.

Paweł Grata podjął się pracy badawczej, której celem była analiza miejsca monopoli skarbowych w polityce podatkowej II Rzeczypospolitej, jak również pozostałych zjawisk politycznych, ekonomicznych i społecznych, które były z nimi w mniejszym lub większym stopniu związane. Autor przeanalizował proces tworzenia systemu monopolowego i co niezwykle istotne – jego uwarunkowania polityczne i prawne. Przedstawił zasięg gospodarczego oddziaływania poszczególnych przedsiębiorstw monopolowych oraz prowadzoną przez nie politykę gospodarczą, handlową i zatrudnienia.

Kwestia monopoli skarbowych w II Rzeczypospolitej nie doczekała się zainteresowania ze strony historiografii powojennej. Jedyne do tej pory próby podjęcia tej tematyki były fragmenty monografii Wojciecha Roszkowskiego (Roszkowski 1982 : 210–227) oraz jego artykuł (Roszkowski 1981 : 25–36). Tematykę monopolową podjął dopiero w ostatnich latach Autor recenzowanej monografii (Grata 2005: 129–147; 2006 : 81–98; 2008a: *passim*; 2008b: 151–172). Warto podkreślić również wydane w 2008 r. opracowanie Wojciecha Morawskiego (Morawski 2008: 91–92). W sposób marginalny potraktowali monopole skar-

bowe badacze historii gospodarczej dwudziestolecia międzywojennego Zbigniew Landau i Jerzy Tomaszewski.

Na szczególną uwagę zasługuje fakt przeprowadzenia przez Autora solidnej kwerendy archiwalnej. Podstawę źródłową stanowiły dokumenty zgromadzone w Archiwum Akt Nowych w Warszawie oraz w Archiwum Państwowym w Krakowie. Paweł Grata szeroko wykorzystał zasoby stworzone przez poszczególne instytucje monopolowe (zespoły: Państwowy Monopol Spirytusowy 1924–1939; Polski Monopol Loteryjny w Warszawie 1936–1939, 1945–1981; Polski Monopol Tytoniowy. Dyrekcja w Warszawie 1918–1940 w Archiwum Akt Nowych oraz przechowywany w Archiwum Państwowym w Krakowie zespół Polski Monopol Solny 1925–1939; Protokoły posiedzeń Rady Ministrów 1918–1937). Istotną rolę odegrały akta zgromadzone w Bibliotece Jagiellońskiej, Bibliotece Sejmowej oraz Bibliotece Polskiej Akademii Nauk.

Autor szeroko wykorzystał w swojej pracy dokumenty drukowane. Najważniejsze to sprawozdania stenograficzne z posiedzeń sejmu i senatu, druki sejmowe i senackie, w tym sprawozdania komisji budżetowych obu izb parlamentarnych, publikowane drukiem preliminarze budżetowe na kolejne lata, a także teksty odpowiednich ustaw oraz regulujące funkcjonowanie poszczególnych przedsiębiorstw monopolowych rozporządzenia i okólniki ministerialne. Ważnym uzupełnieniem były dwa wydane drukiem sprawozdania z działalności Polskiego Monopolu Tytoniowego (za lata 1926/1927 i 1927/1928 – 1928/1929) oraz coroczne sprawozdania Najwyższej Izby Kontroli.

Istotną rolę odegrały również opracowania statystyczne: „Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej”, „Mały Rocznik Statystyczny”, „Rocznik Ministerstwa Skarbu” czy też publikacje Głównego Urzędu Statystycznego. Uzupełnieniem były wydawnictwa statystyczne Ligi Narodów „Annuaire Statistique La Société de Nations” oraz opracowania dotyczące poszczególnych państw „Annuaire Statistique. Statistique Générale de la France”, „Manuel Statistique de la République Tchecoslovaque”, „Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich”.

W pracy wykorzystano kilkadziesiąt tytułów prasowych, m.in. „Czas”, „Dziennik Poznański”, „Gazetę Handlową”, „Gazetę Polską”, „Gazetę Warszawską”, „Ilustrowany Kurier Codzienny”, „Kurier Warszawski”, „Rzeczpospolitą”. Wśród specjalistycznych tygodników Autor wykorzystał „Przemysł i Handel”, „Polską Gospodarczą”, „Przegląd Gospodarczy”, „Przegląd Kupiecki”, „Przemysł Rolny” i „Tygodnik Handlowy”. Istotną rolę odegrały czasopisma periodyczne o charakte-

rze naukowym, jak „Czasopismo Skarbowe”, „Ekonomista”, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” i „Sprawy Podatkowe”.

W opracowaniu Autor wykorzystał stosunkowo dużą jak na wskazany stan badań liczbę opracowań i artykułów. Większość z nich pochodzi z okresu międzywojennego, gdyż jedynie wtedy monopole skarbowe znajdowały względne zainteresowanie autorów. Analizując konstrukcję wykazu źródeł i opracowań, może dziwić niestandardowy podział opracowań na te, które zostały wydane przed II wojną światową, i te, które wydano po jej zakończeniu.

Przyjęta przez Autora struktura pracy (chronologiczno-problemowa) wydaje się uzasadniona. Na konstrukcję recenzowanej monografii składają się: wstęp, sześć rozdziałów, zakończenie, spis tabel statystycznych i wykresów oraz wykaz wykorzystanych źródeł i opracowań.

Rozdział pierwszy (s. 25–105) poświęcony został prezentacji polskiego systemu skarbowego. Paweł Grata scharakteryzował obowiązujący na ziemiach polskich przed I wojną światową system fiskalny państw zaborczych. Przeprowadził analizę formowanego do 1926 r. systemu skarbowego. Kolejny podrozdział obejmujący lata 1926–1939 ukięrkowany został na prezentację dalszej ewolucji ustroju podatkowego. Wydaje się, że rozdział ten, jako wprowadzający, można uznać za zbyt obszerny w stosunku do potrzeb pracy. Z drugiej jednak strony pozwoliło to na lepsze nakreślenie ogólnego tła polityki podatkowej państwa. W przypisie 43 Autor ponownie wprowadził skrót „Przeglądu Kupieckiego”, podobnie jak „Ilustrowanego Kuriera Codziennego” (przypis 62). Oba te skróty zostały umieszczone już we wstępie.

Procesowi rozwoju monopolii skarbowych w Polsce poświęcony został rozdział drugi (s. 106–189). Przedstawiono w nim bogate tradycje, formowanie się systemu oraz podstawy prawne monopolowego sposobu opodatkowania w Polsce i jego ewolucję. Można się zastanawiać, czy nie byłoby bardziej zasadne umiejscowienie podrozdziału dotyczącego podstaw prawnych systemu monopolowego w rozdziale trzecim dotyczącym uwarunkowań organizacyjnych. W rozdziale tym Autor użył stwierdzenia „kolejny galicyjski minister skarbu Leon Biliński” (s. 132). Pochodzący z Galicji Franciszek Jossé i Władysław Byrka byli w pierwszych miesiącach niepodległości tylko kierownikami ministerstwa. W rzeczywistości był więc kolejnym, ale *de iure* ministrem z Galicji w pełnym tego słowa znaczeniu był pierwszym.

W rozdziale trzecim (s. 190–249) przedstawiono organizacyjne podstawy realizacji uprawnień monopolowych państwa. Poszczególne podrozdziały dotyczą struktur zarządzających, organizacji produkcji

i zaopatrzenia, a także kwestii zatrudnienia w przedsiębiorstwach monopolowych. Autor użył określenia „rozlewnie szalikowe”, tymczasem były to „rozlewnie szaflikowe” (s. 218). Błędnie umiejscowił również fabrykę zapalek. Podaje, że była ona w mazowieckim Płońsku, tymczasem znajdowała się w Pińsku na Polesiu.

W kolejnym rozdziale (s. 250–323) omówiono wymiar handlowy działania systemu monopolowego. Przedstawiono w nim struktury handlowe poszczególnych monopolii. Paweł Grata poruszył też kwestie związane z szarą strefą okołomonopolową. Jak zaznaczył we wstępie (s. 23), nie udało mu się odtworzyć szczegółowych danych, które ilustrowałyby skalę zjawiska. Statystyki obrazują jedynie liczbę przedsiębiorstw wykrywalnych.

W rozdziale piątym (324–406) przedstawione zostały produkcyjne i handlowe efekty funkcjonowania przedsiębiorstw. Autor jest zdania, że dynamika sprzedaży i jej struktura nie tylko stanowiły podstawę kształtowania się poziomu wpływów skarbowych, ale obrazowały też zależność różnych objętych monopolami produktów od zjawisk koniunkturalnych oraz zapadających w Ministerstwie Skarbu decyzji cenowych. Pojawiło się określenie, że spirytus jest „nieczyszczony” zamiast „nieoczyszczony” (s. 347).

Ostatni z rozdziałów (s. 407–499) poświęcony został skuteczności finansowej systemu monopolowego w Polsce. Ukazuje wyniki fiskalne monopolii skarbowych na tle gospodarki budżetowej państwa. Autor podjął próbę analizy rentowności przedsiębiorstw monopolowych. Pierwszy podrozdział dotyczy okresu do 1924 r. włącznie, a drugi lat 1925–1939. Może wywoływać pewne kontrowersje cezura czasowa dzieląca omawianie dochodów budżetowych z monopolii, a więc pierwszy rok obowiązywania nowej waluty i w miarę stabilnych stosunków budżetowych. Można tę decyzję uzasadnić uwarunkowaniami prawnymi, czyli zasięgiem przedmiotowym systemu monopolowego, który w roku 1924 obejmował te same produkty co w latach 1922–1923.

Zastanawia fakt dosyć obszernej charakterystyki funkcji gospodarczych monopolii, jak wspieranie uprawy tytoniu, produkcji gorzelniczej w gospodarstwach rolnych, uprawy lnu, produkcji hut szklanych i znacznie mniej opłacalnych w sprzedaży zastosowań soli i spirytusu, utrzymywania w ruchu deficytowych kopalni soli w Bochni i Galicji Wschodniej. Trudno się jednak nie zgodzić z tym, co Autor zaznacza w zakończeniu, że te pozafiskalne zadania monopolii (gospodarcze, społeczne i polityczne) traktowane były przez władze skarbowe jako integralna część ich funkcjonowania.

Podsumowując problematykę monopolową w polskiej polityce podatkowej okresu międzywojennego, Paweł Grata dochodzi do wniosku, że monopole skarbowe realizowały stawiane im u progu niepodległości zadania w stopniu co najmniej dobrym. Trudno jednak o w pełni pozytywny osąd całego systemu monopolowego, któremu obok celów fiskalnych stawiano zadania ogólnogospodarcze. Stąd analiza działania przedsiębiorstw skarbowych nieustannie związana była z równoczesną realizacją przez nie także tej drugiej kategorii celów. Autor zwraca uwagę na to, iż monopole skarbowe stanowiły część polskiego systemu podatkowego, a prowadzona przez nie działalność ewoluowała wraz ze zmieniającymi się założeniami polityki gospodarczej państwa.

Reasumując, książka Pawła Graty wypełnia poważną lukę w historiografii dotyczącej monopolu skarbowych. Jest też niezwykle istotną pozycją pozwalającą zrozumieć specyfikę polityki gospodarczej międzywojennej Polski. Drobnie zarzuty dotyczą jedynie konstrukcji pracy oraz nielicznych błędów formalnoedytorskich.

Bibliografia

- Grata P., 2005, *Monopol loteryjny w Polsce 1920–1939*, „Prace Historyczno-Archiwalne”, t. 15, Rzeszów.
- Grata P., 2006, *Państwowy Monopol Spirytusowy jako element reform skarbowych Władysława Grabskiego*, „Prace Historyczno-Archiwalne”, t. 18, Rzeszów.
- Grata P., 2008a, *Miejsce monopolu skarbowych w reformie stabilizacyjnej Władysława Grabskiego (1923–1925)*, Rzeszów.
- Grata P., 2008b, *Państwowy Monopol Zapalczany w Polsce w latach 1925–1939*, „Kresy Południowo-Wschodnie. Historia i Tradycja. Rocznik Przemyskiego Centrum Kultury i Nauki »Zamek«”, R. V/VI, Przemyśl.
- Morawski W., 2008, *Od marki do złotego. Historia finansów II Rzeczypospolitej*, Warszawa.
- Roszkowski W., 1981, *Monopole skarbowe w Polsce w latach 1918–1924* [w:] *Najnowsza historia gospodarcza Polski*, cz. 2, red. J. Kaliński, Z. Landau, Warszawa.
- Roszkowski W., 1982, *Kształtowanie podstaw polskiej gospodarki państwowej w przymyśle i bankowości w latach 1918–1924*, Warszawa.