

JAN ZDZITOWIECKI

## DEMOKRATYZACJA I DECENTRALIZACJA W NOWYCH PRZEPISACH PODATKOWYCH

Niezadowolający sposób gospodarowania i zarządzania gospodarstwem krajowym, jaki był stosowany w poprzednich latach, spotykał się najpierw z odosobnionymi głosami krytyki już i przed przyjętą w tej dziedzinie za zwrotną datą października 1956 r. Od tego czasu wzmogła się fala tak głosów krytycznych w stosunku do przebytego okresu, jak też i wysuwających rozmaite pomysły naprawy stosunków. Mimo iż w tym poprzednim okresie niemal każde posunięcie w zakresie gospodarstwa krajowego oświetlane bywało jako zmierzające ku najszerszemu demokratyzmowi lub bez reszty realizujące go, to jednak jednym z głównych haseł wysuniętych z końcem 1956 r. i wszechstronnie podtrzymywanych przez rok 1957 była demokratyzacja zarządzania państwem. Obok zaś tego hasła nie mniejszą wziętością cieszyło się dążenie do decentralizacji zarządzania gospodarstwem krajowym — mimo iż wprowadzenie terenowych rad narodowych w 1950 r. również miało być wyrazem tego dążenia. Doświadczenie pokazało jednak, że zarówno demokratyzm, jak i decentralizację trzeba odtąd inaczej rozumieć i wcielać w życie niż to było poprzednio, tak przy tym, by gospodarstwo krajowe stało się przedsięwzięciem rentownym.

Jednym z głównych tematów zaprzatających uwagę w ostatnich kilkunastu miesiącach stało się więc wprowadzenie właściwego dla stosunków w Polsce „modelu gospodarczego”, opartego właśnie na demokratyzmie i decentralizacji i zapewniającego rentowność nakładów w gospodarce; zadaniem niejednego już aktu prawnego jest wcielanie w życie nowych koncepcji.

©prawy finansowe oraz regulujące je prawo finansowe są nader ściśle związane z jednej strony z systemem administracyjnym państwa, z drugiej — z gospodarstwem krajowym. Dlatego też wszelkie zmiany czy to w zakresie zarządu państwa, czy też w sposobie organizacji i funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych, w ustosunkowaniu różnych sektorów i dziedzin gospodarki lub wreszcie w sto-

sowaniu takich czy innych metod dla pobudzenia wydajności i rentowności tej gospodarki — muszą w znacznej mierze odnosić się i do spraw finansowych oraz znajdować w końcu swój wyraz w normach prawa finansowego. Innymi słowy — ogólne wytyczne, wysunięte w ostatnich miesiącach do stosowania w całości spraw państwowych nie mogły pozostać bez swego wpływu także na zagadnienia finansowe i prawo finansowe.

Jest wiele szczegółowych dziedzin tego prawa i obecnie nie ma tu miejsca na zajmowanie się nimi wszystkimi; natomiast uwaga zostanie tu skupiona na niektórych zmianach, zaszłych w końcu 1956 r. d w ciągu roku 1957 w prawie (podatkowym).

Otóż — zachowując tu podział ustawy budżetowej na podatki z gospodarki uspołecznionej, z gospodarki nieuspołecznionej oraz od ludności i przejrzawszy nowe przepisy prawne z zakresu prawa podatkowego — łatwo można spostrzec, że zmiany, jakie zaszły w tym prawie w omawianym okresie odnoszą się przede wszystkim do podatków od gospodarki nieuspołecznionej i od ludności; tyczą się przeto takich działów gospodarki narodowej i tych obciążeń ludności, które mają w całości spraw stosunkowo niewielkie znaczenie. Najcięższym brzemieniem spoczywa bowiem na ludności podatek obrotowy od gospodarki uspołecznionej, o wysokości jednak którego można mieć — jak dotąd — tylko pośrednie wiadomości. Ale nie znaczy to, by dokonane zmiany nie wywierały godnego uwagi wpływu na położenie gospodarstwa kraju i ludności, zwłaszcza zaś gospodarstw rolnych i ludności wiejskiej.

Jak jednak owe wysunięte w ostatnich miesiącach 1956 r. wytyczne demokratyzacji, decentralizacji czy rentowności odbiły się w zakresie podatków od gospodarki nieuspołecznionej i od ludności? Hasła demokratyzacji i decentralizacji są na tyle ogólne, że tylko pośrednią drogą mogą trafić do poszczególnych podatków, podczas gdy postulat rentowności łatwiej pomieści w sobie i elementy fiskalne.

Trudno powiedzieć, że podatek jest przede wszystkim narzędziem fiskalnym, tj. że przede wszystkim ma on przysparzać budżetowi dochodu. Ale można utrzymywać, że tak powinno być — z pełną świadomością tego, że praktyczna polityka podatkowa nie odstąpi od zakorzenionego zwyczaju używania podatków jako narzędzia osiągnięcia różnych celów нефiskalnych, objętych pojęciami demokracji czy decentralizacji.

Przez demokrację systemu podatkowego (ewentualnie poszczególnych podatków) można rozumieć powszechność podatku oraz stanowienie go przez ciała reprezentacyjne ludności. Decentralizacja przejawiałaby się w możliwości stanowienia danin nie tylko przez cen-

trafne ciało ustawodawcze, lecz i przez terenowe organy władzy oraz przez takie oddziaływanie opodatkowania, by sprzyjało ono aktywności gospodarczej ośrodków prowincjonalnych; postulat zaś zapewnienia rentowności gospodarki krajowej powinien tak odbijać się w poszczególnych podatkach, by te nie stawały się przyczyną wyniszczania i zanikania opodatkowanych warsztatów produkcyjnych, lecz przeciwnie, pozwalały na odpowiedni ich rozwój.

W okresie poprzedzającym obecnie omawiany, dążności te nie były należycie respektowane. W 1956 r. już tylko jeden podatek ustanowiony był ustawą (podatek od wynagrodzeń, ustawa z dnia 4 lutego 1949 r.), tj. aktem prawnym przedstawicielstwa ludności; a w dodatku ustawa ta została z czasem tak obudowana różnymi przepisami, wydawanymi przez organy administracji, że pozostały z niej tylko najogólniejsze postanowienia. Inne podatki wprowadzane były dekretemi, a do tego w każdym z tych dekretoów mieścił się przepis, pozwalający organom administracji na zmienianie nawet najistotniejszych postanowień. Wprawdzie dekreta były przedstawiane sejmowi na najbliższej sesji do zatwierdzania, ale procedura tego zatwierdzania była nader sumaryczna. System podatków i opłat terenowych nie opierał się na uchwałach rad narodowych lecz również był ustanowiony dekretem. Polityka podatkowa poprzedniego okresu nie pobudzała ani rzemiosła czy drobnego przemysłu, ani prywatnej gospodarki rolnej do aktywności gospodarczej i nie sprzyjała rentowności tej gałęzi gospodarki kraju. „Nie chcę twierdzić — mówił Minister Finansów w sejmie w dniu 16 października 1956 r. — że polityka podatkowa w stosunku do rzemiosła była w ubiegłych dziesięciu latach prawidłowa i nie zawierała określonych błędów i wad. Nie mogę zresztą tak twierdzić, ponieważ błędy te i wady są powszechnie znane i w uchwałach VIII Plenum zostały sprawiedliwie podkreślone”. I zapytywał dalej: „Czyż bowiem nie można zniszczyć warsztatu, nakładając nań nadmierne podatki? Każdy wie, że można...”. Spadek jednak (dalszy) ilości zakładów rzemieślniczych w 1955 r. przypisywał Minister nie wpływom fiskalnym, lecz innym okolicznościom. Innym razem (w sejmie, w dniu 9 kwietnia 1957 r.) zwracał uwagę na duże zaległości podatkowe w podatku gruntowym oraz na wzrost zainteresowania produkcyjnego chłopów po wszczęciu nowej polityki gospodarczej w stosunku do rolnictwa, której jednym z elementów była właśnie polityka podatkowa czy w ogóle tycząca się obciążeń wsi.

W okresie ostatnich miesięcy 1956 r. i później zaszły w polityce podatkowej pewne zmiany, zmierzające do wprowadzenia do niej

pierwiastków wyżej wymienianych, wysuwanych w tym czasie wytycznych.

Najpierw więc o obciążeniach gospodarki nieuspołecznionej i ludności częściej począł decydować sejm, uchwalając odpowiednie ustawy, jak np. ustawa z dnia 19 listopada 1956 r. o zmianie dekretu o podatku dochodowym, ustawa z dnia 28 maja 1957 r. o zmianie dekretu o podatku gruntowym lub ustawa z dnia 13 grudnia 1957 r. o podatku wyrównawczym. Następnie — w miarodajnej opinii i projektach nowych przepisów prawnych poczęto wyrażać stanowisko udzielające radom terenowym szerszych wpływów w sprawie stanowienia miejscowych danin i uprawnień do dysponowania wpływami z nich<sup>1</sup>. Celem wielu nowych przepisów podatkowych jest ożywienie gospodarcze mniejszych miejscowości w ogóle, położonych zaś na Ziemiach Odzyskanych w szczególności. Inne przepisy — nie tylko podatkowe — zmierzają do podniesienia wydajności i rentowności gospodarstw rolnych lub warsztatów rzemieślniczych.

Ale nadanie normom prawnym formalnie innej postaci (ustawy) lub wskazanie celów, do których realizowania mają one pomóc, nie zawsze może świadczyć o właściwym ujęciu sprawy przez nie. Można się o tym przekonać dopiero przy bliższym wejrzeniu w treść odpowiednich przepisów. Zająć się więc tu wypadnie 1) nowymi przepisami o podatku gruntowym, 2) takimiż — o opodatkowaniu rzemiosła, głównie w postaci ryczałtu, 3) nowymi przepisami o podatku dochodowym i o podatku wyrównawczym.

Wprawdzie w omawianym okresie ukazały się i inne jeszcze prze-

<sup>1</sup> Art. 6 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej przepisywał, iż rady narodowe „stanowią o terenowych daninach, opłatach i świadczeniach w ramach uprawnień nadanych im przez ustawy”. Przepis ten nie był respektowany. Uchwała Rady Ministrów z dnia 3 października 1956 r. o rozszerzeniu uprawnień rad narodowych przekazała budżetom terenowym wpływy z wyliczonych przez nią podatków; w chwili wejścia nowej ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych wymieniona uchwała nadal obowiązuje, ale zapowiedź tej nowej ustawy, która głosi (art. 11), że „dochodami własnymi (tj. rad) są w szczególności... wpłaty z podatków i opłat terenowych..., które ustalą odrębne przepisy” — może uzasadniać przewidywanie, iż rady otrzymają nie tylko formalne prawo stanowienia o niektórych daninach, ale i możliwość faktycznego wykorzystania tego uprawnienia. Niemniej uzasadnione może być jednak pewne zdziwienie, że nowa ustawa o radach narodowych zbywa tę ważną sprawę tak nielicznymi słowami. Wspomina o niej jeszcze w art. 22, ale tylko tyle, że „miejska rada narodowa nie może przekazać dzielnicowym radom narodowym uprawnień dotyczących... stanowienia o podatkach, opłatach i świadczeniach”, z czego pośrednio można wywnioskować, że miejska rada narodowa (a więc pewne i inne równorzędne lub wyższe) będzie miała te uprawnienia.

pisy podatkowe, ale celem tego artykułu nie jest systematyczne omówienie wszystkich norm podatkowych, lecz tylko tyłu i tych, które wystarczą dla powzięcia pewnego ogólnego poglądu na poruszoną sprawę.

Z trzech wymienionych nieco wyżej rodzajów opodatkowania — najszerszy zasięg osób i gospodarstw obejmuje podatek gruntowy. Zmiany w nim, wprowadzone w omawianym czasie, dotyczą „stabilności” tego podatku oraz jego wysokości.

Dotychczas Rada Ministrów rozporządzeniem *c o r o c z n i e* zaliczała każdy powiat do jednego z okręgów gospodarczych, oraz *c o r o c z n i e* określała w złotych normę przeciętnego przychodu szacunkowego z 1 ha gruntu; wysokość zaś tego szacunku zależała od położenia gospodarstwa w jednym z okręgów, jak również w jednej ze stref ekonomicznych, a wreszcie od klasy gruntów gospodarstwa i rodzaju ich uprawy. Od wysokości zaś oszacowanego zgodnie z tymi warunkami przychodu zależała wysokość stawki podatkowej, ustalanej również *c o r o c z n i e* przez Radę Ministrów.

Zmiany przeto w wysokości opodatkowania gospodarstw rolnych mogły zachodzić z roku na rok, zależnie od ustalenia przez Radę Ministrów warunków wstępnych (okręg gospodarczy itp.) oraz samej stawki. Życie gospodarcze zaś, w szczególności rolnictwo i gospodarstwo planowe źle znosi zbytnią zmienność i dla trwałego swego rozwoju domaga się stabilizacji warunków. Rolnik — znajdując się w trybach gospodarki planowej ujętej w ramy kilkuletnich planów gospodarczych — wobec możliwej perspektywy corocznej zmiany wysokości opodatkowania jego gospodarstwa — nie mógł należycie zaplanować swego bilansu nawet na jeden rok najprzód, bowiem rozporządzenia ustalające okręgi gospodarcze i stawki ukazywały się zazwyczaj gdzieś w czerwcu danego roku (w 1955 r. w dniu 8 czerwca). Okoliczności te musiały ujemnie wpływać na zapobiegliwość w gospodarowaniu i ujemnie odbijać się na wydajności i rentowności gospodarstwa.

Otóż ustawą z dnia 28 maja 1957 r. o zmianie dekretu o podatku gruntowym (tj. dekretu z dnia 30 czerwca 1951 r., jednolity tekst z dnia 8 czerwca 1955 r.) wprowadzona została redakcyjnie drobna, ale istotnie ważna zmiana przepisów: odtąd zarówno tabela zaliczania powiatów do poszczególnych okręgów gospodarczych itp., jak i skale stawek podatkowych są stałe, nie zmieniane corocznie rozporządzeniem Rady Ministrów. Wprawdzie jest to stałość względna, bo wyznaczenie tych okręgów i stawek pozostaje nadal w kompetencji Rady Ministrów, a więc może ona ogłaszać corocznie nowe rozpo-

rządzenia w tej sprawie, jednak jest mało prawdopodobne, by zechciała tak postępować. Redakcyjnie jest to zmiana drobna: w odpowiednich artykułach dekretu o podatku gruntowym skreślone zostało słowo „corocznie”.

Na wysokość opodatkowania gospodarstwa rolnego wpływa położenie tego gospodarstwa w jednym z trzech okręgów gospodarczych oraz w jednej z paru stref ekonomicznych, rodzaj uprawy gruntów oraz ich klasa, tj. stopień urodzajności. Dekret o podatku gruntowym z dnia 30 czerwca 1951 r. postanawiał (art. 7, pkt 6), iż „dla określenia obszaru (słowo „obszaru” wstawione przez ustawę z dnia 28 maja 1957 r.) i klasy gruntów miarodajne są dane objęte ewidencją gruntów i budynków, założoną na podstawie przepisów dekretu z dnia 2 lutego 1955 r. o ewidencji gruntów i budynków, a w braku tej ewidencji — wyniki szacunkowej klasyfikacji gruntów, ustalonej przez właściwe organy administracji rolnej”. Na terenach, gdzie gleboznawcza klasyfikacja gruntów nie została przeprowadzona, na wymiar podatku miała przeto wpływ doraźna szacunkowa klasyfikacja, przeprowadzona przez odpowiednie organy administracji rolnej. Klasyfikacja ta często nie liczyła się z obiektywnymi danymi, co w rezultacie prowadziło do osłabienia dotkniętych nią gospodarstw rolnych. Fakt odchylenia od właściwego postępowania w tym względzie przypieczętowała ustawa z dnia 28 maja o zmianie dekretu o podatku gruntowym, która mówi o terenach, gdzie „szacunkowa klasyfikacja gruntów jest oczywiście wyższa od faktycznej jakości gleby”, gdzie więc — można dodać — podatek gruntowy był oczywiście za wysoki. W tych okolicznościach rezultat mógł być tylko jeden: gospodarstwo rolne pod ciężarem nadmiernej daniny chyliło się do upadku, ze szkodą dla jego wydajności i rentowności. W wypadku owej oczywiście zbyt wysokiej klasyfikacji gruntów, ustawa z dnia 28 maja 1957 r. zezwala prezydiom wojewódzkich rad narodowych (w porozumieniu z Ministrem Finansów) obniżać podatek dla poszczególnych miejscowości, przy czym nie więcej niż o 30%, aż do czasu właściwego uregulowania spraw klasyfikacji gruntów. To upoważnienie dla prezydiów wojewódzkich rad narodowych, należycie wykorzystane, może przyczynić się do polepszenia położenia gospodarczego wchodzących tu w grę gospodarstw rolnych; w jakim stopniu to nastąpi — osądzić będzie można dopiero po zaznajomieniu się ze szczegółowymi danymi faktycznymi.

Ta ewentualna obniżka podatku gruntowego odnosi się tylko do pewnej kategorii gospodarstw rolnych. Ustawa jednak z dnia 28 maja 1957 r. o zmianie dekretu o podatku gruntowym, a w ślad za

nią odpowiednie rozporządzenie Rady Ministrów z tejże daty wprowadziły i ogólną zniżkę stawek omawianego podatku.

Skal stawek podatku gruntowego było i jest trzy. W dotychczas (tj. do 1956 r. włącznie) obowiązujących skalach, gospodarstwa rolne o przychodzie szacunkowym (podstawie opodatkowania) do 3500 zł rocznie płaciły 10% podatku (tj. w najwyższej ze skali), powyżej zaś stawka wzrastała do 48% (od przychodu ponad 27 800 zł). W świetle oficjalnych opinii i danych (przemówienie Ministra Finansów w sejmie z dnia 16 października 1956 r.), podatek gruntowy był wysoki tylko pozornie, bowiem przy wzięciu pod uwagę „zaniżenia” podstawy opodatkowania wynosić miał średnio od 5 do 24% przychodu. Skala podatkowa była — i jest — w tym podatku postępową, Wprawdzie podatki rzeczowe i przychodowe, do której to kategorii w zasadzie należy podatek gruntowy, wedle rozpowszechnionej opinii powinny mieć stawki proporcjonalne, ale w warunkach gdy gospodarstwo rolne nie podlega podatkowi dochodowemu — podatek gruntowy działa niejako w jego zastępstwie i można znaleźć argumenty dla obrony progresji w nim. Ale trzeba pamiętać, że podatek gruntowy nie był — i dotąd nie jest — jedynym obciążeniem wsi; dotkliwiej był przez nią odczuwany przymusowy skup mleka i ziemioplodów; w tych warunkach — przy znacznym obciążeniu niektórych produktów nabywanych przez wieś podatkiem obrotowym, obciążenie gospodarstwa rolnego samym podatkiem gruntowym nie mówi wszystkiego.

Tak czy inaczej — ustawa z dnia 28 maja 1957 r. obniżyła stawki podatku gruntowego; odtąd najwyższa stawka ma wynosić nie 48, lecz 40% podstawy opodatkowania.

Jak się na dłuższą metę odbije ta zniżka na gospodarstwie rolnym — trudno dziś przewidzieć zbyt dokładnie. W każdym razie już w 1957 r. stwierdzano zarówno zwiększenie się siły płatniczej na wsi oraz ożywienie gospodarcze i wzrost zainteresowania produkcyjnego wśród chłopów (przemówienie Ministra Finansów w sejmie w dniu 9 marca 1957 r.). Można przypuszczać że zniżka podatku gruntowego (i inne zmiany w nim) nie była jedyną przyczyną tego ożywienia, ale jedną z przyczyn — i to nie wiadomo, czy najważniejszą. W tym samym bowiem czasie zniesiony został przymusowy skup niektórych produktów wiejskich, w skupie innych zaś wprowadzono pewne ulgi. Poza tym — rolnik nabrał przekonania, że ogólna polityka rolna została zmieniona — i bodaj ten wzgląd najwięcej zaważył na ponownym zainteresowaniu się przezeń gospodarką rolną.

Gospodarka ta staje się bardziej wydajna i rentowna; okoliczność ta da się zaraz odczuć na rynku przez zwiększony popyt na produkty

przemysłowe i inne. Przed polityką gospodarczą staną nowe zadania do rozwiązania.

\*

Inną grupą ludności i działalności gospodarczej, którą zajęło się ustawodawstwo podatkowe ostatnich czasów, jest rzemiosło, chałupnictwo, drobny przemysł i handel. Odnoszące się do tych gałęzi gospodarki przepisy podatkowe można by umieścić w rozdziałach poświęconych podatkowi obrotowemu i dochodowemu. Ale charakterystyczne tendencje przepisów podatkowych odnoszą się tu przede wszystkim do wymienionych grup społecznych ludności oraz do rodzajów wykonywanych przez nią zawodów, mniej zaś mają na uwadze sprawy budowy i innych cech, znamionujących czy to podatek obrotowy, czy dochodowy. I dlatego rozpatrzenie tych przepisów z punktu widzenia klasyfikacji podatkowej nie oświetliłoby zagadnienia dostatecznie wyraźnie, tak jak to można czasem osiągnąć przez zwrócenie uwagi na jego społeczny przekrój.

Podstawą prawną pobierania podatku obrotowego i dochodowego od drobnych rzemieślników było poprzednio rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 marca 1956 r. o poborze tych podatków w formie (ryczałtu, która to postać opodatkowania stosowania była w polskim systemie podatkowym i dawniej.

Zryczałtowanie podatków dochodowego i obrotowego od wyżej wymienionych kategorii podatników stosowane jest obecnie na podstawie kilku aktów prawnych, mianowicie rozporządzeń Ministra Finansów z dnia 8 grudnia 1956 r. w sprawie poboru w formie ryczałtu podatków obrotowego i dochodowego od osób prowadzących zakłady rzemieślnicze i (drugie) w sprawie kart podatkowych dla drobnych rzemieślników; wcześniejsze od wymienionych, rozporządzenie z dnia 20 października 1956 r. reguluje pobór w formie ryczałtu tych samych podatków od osób trudniących się przemysłem domowym i przemysłem ludowym, które wykonują świadczenia na rzecz jednostek gospodarki uspołecznionej; jeszcze inne rozporządzenie Ministra Finansów (z dnia 28 grudnia 1956 r.) odnosi się do poboru wciąż tych samych podatków od osób wykonujących niektóre przemysły i usługi, bądź trudniących się handlem; osobne rozporządzenie (z dnia 7 grudnia 1956 r.) wydane zostało w sprawie zwolnienia od podatków nowo zakładanych drobnych zakładów rzemieślniczych i chałupniczych oraz przemysłu ludowego i domowego; i wreszcie w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 6 marca 1957 r. mieliśmy tabele stawek ryczałtu kwotowego podatków obrotowego i dochodowego od osób prowadzących niektóre zakłady rzemieślnicze; rozporządzenie to nie obowiązywało jednak zbyt długo: od 1 stycznia 1957 roku do 1 lutego

1958 r. Zastąpione bowiem zostało innym, o takim samym tytule, z dnia 30 stycznia 1958 r. To częste zmienianie przepisów podatkowych bynajmniej nie sprzyja urzędowo postulowanej „stabilności” opodatkowania; a poczucie możliwej stałości warunków produkcji czy w ogóle zatrudnienia jest przecież jednym z elementów podnoszących wydajność pracy.

Omawiany rodzaj opodatkowania uregulowany został przez sześć rozporządzeń<sup>2</sup> (nie licząc wprowadzających zmiany), zajmujących 12 stron Dziennika Ustaw; dodać do tego należy 94 tabele stawek ryczałtu kwotowego (i jedną z opłat za karty podatkowe), w których dla kilkudziesięciu rodzajów rzemiosła, siedmiu kategorii zakładów, znajdujących się w siedmiu klasach miejscowości — naliczyć można kilka tysięcy stawek podatkowych. Z tego wyliczenia widać, jak trudne byłoby swobodne poruszanie się w tym gąszczu — gdyby nie to, że ryczałt kwotowy nie cieszy się wziętością, ustępując przed ryczałtem umownym.

Ta dążność do talk drobiazgowego ułożenia systemu opodatkowania prowadzić może do tego, że w tych warunkach łatwiej się będą czuć ci, którzy lepiej umieją postępować nie tyle zgodnie z prawem, co obok prawa. Trzeba też wyrazić nadzieję, że wszystko to będzie kiedyś uproszczone.

Nie ma tu potrzeby omawiania wszystkich przepisów tych wielu «aktów ani analizowania tych licznych stawek podatkowych. Wystarczy zwrócić uwagę tylko na parę charakterystycznych znamion, które występują w wyliczonych na wstępie rozporządzeniach.

Na podstawie poprzednio obowiązującego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 marca 1956 r. o poborze w formie ryczałtu podatków obrotowego i dochodowego — formą tą objęte były tylko najmniejsze warsztaty rzemieślnicze, mieszczące się w szczupłych granicach zakreślonych im przez przepisy wymienionego rozporządzenia. Obecnie Obowiązujące przepisy rozszerzyły zasięg uprawnionych do korzystania ze zryczałtowanego opodatkowania — i to rozszerzyły w paru kierunkach.

Z ryczałtu w postaci wykupu kart podatkowych oraz poboru po-

<sup>2</sup> A właściwie osiem, bowiem jest jeszcze rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 czerwca 1956 r. w sprawie poboru zryczałtowanego podatku od wynagrodzeń od chałupników świadczących usługi na rzecz jednostek handlu społecznego oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 sierpnia 1956 r. w sprawie poboru w formie ryczałtu podatku obrotowego i dochodowego od osób wykonujących wolne zajęcia zawodowe w zakresie służby zdrowia. Rozporządzenia te ukazały się jednak przed czasem uwzględnianym w tym artykule.

datku w postaci ryczałtu kwotowego lub umownego korzystają zakłady rzemieślnicze; ale prócz warsztatów rzemieślniczych sensu stricto z ryczałtu podatkowego mogą teraz korzystać także i „osoby trudniące się przemysłem domowym i przemysłem ludowym, wykonujące świadczenia na rzecz jednostek gospodarki społecznej” oraz „osoby wykonujące niektóre przemysły i usługi oraz trudniące się handlem”.

Poprzednio obowiązująca tabela zryczałtowanych stawek obejmowała 28 rodzajów rzemiosł, obecnie tabela rocznych opłat za karty podatkowe mieści ich 45; tabel kwot zryczałtowanych stawek jest obecnie wprawdzie 94, ale niektóre gałęzie rzemiosła są nader różniczkowane (np. fryzjerstwo — dziewięć rodzajów, ślusarstwo — dziesięć), tak że nomenklatura tabeli wymienia właściwie 33 rodzaje rzemiosł. Ale mimo rozszerzenia zakresu stosowania zryczałtowanego podatku, nie obejmuje on znaczniejszego kręgu gospodarki narodowej po prostu dlatego, że w kraju naszym jest teraz stosunkowo niewiele warsztatów rzemieślniczych i tym bardziej prywatnych przemysłowych, zwłaszcza gdy zważy się, że nie do wszystkich rodzajów ich ryczałt może być zastosowany.

Nowe przepisy rozszerzyły też zakres stosowania ryczałtu, obejmując nim większe zakłady niż to było dotychczas. Mianowicie, wedle dawnych przepisów z ryczałtu mógł korzystać tylko ten, kto w swym zakładzie nie zatrudniał więcej nad jednego członka rodziny albo jednego pracownika najemnego, w niektórych zaś zakładach — jednego członka rodziny i jednego pracownika najemnego, przy czym zatrudnieni dwaj, w niektórych wypadkach trzej uczniowie, nie byli uważani za pracowników najemnych.

Nie zajmując się obecnie innymi ograniczeniami wielkości zakładów rzemieślniczych uprawnionych do korzystania z ryczałtu — podobne do wymienionych przed chwilą warunki obecnie uprawniają do opłacenia podatku w postaci karty podatkowej (w miejscowościach do 5 tys. mieszkańców; w miejscowościach powyżej tej liczby do opłaty karty uprawnieni są tylko rzemieślnicy nie zatrudniający ani członka rodziny, ani pracownika najemnego); jednak gdy poprzednio małżonka liczyła się jako członka rodziny — obecnie nie wlicza się go do zatrudnionych. Natomiast do korzystania ze zryczałtowanej formy opodatkowania w postaci ryczałtu kwotowego lub umownego uprawnione są obecnie osoby prowadzące zakłady rzemieślnicze i zatrudniające w nich nie więcej niż cztery osoby, nie licząc małżonka i uczniów. Podobne maksimum zatrudnionych — nie wchodząc w dalsze szczególności — obowiązuje też i osoby wykonujące niektóre (wymienione w rozporządzeniu) przemysły bądź usługi oraz trudniące się handlem.

Jest jeszcze wiele ważnych warunków i ograniczeń (jak np. wysokość rocznego obrotu), którym powinny odpowiadać warsztaty produkcyjne, by ich właściciele mogli korzystać z ryczałtu. Ale nie ma tu miejsca na zajmowanie się nimi wszystkimi, mimo że stanowią one pewną całość. O ile chodzi zaś o rozmiar warsztatu mierzony ilością zatrudnionych w nim osób — powiększenie (w stosunku do dawnej normy) tej liczby jest zapewne wyrazem dążenia do wzmożenia produktywności gospodarstwa krajowego, który to cel w ostatnich czasach był wyraźnie wysuwany na widoczne miejsce.

Jedną z dróg wzmożenia produktywności gospodarstwa krajowego jest zużytkowanie całej siły roboczej, jaką kraj rozporządza. Trudno tu o jakieś dokładne dane z tej dziedziny, ale powszechnie wiadomo, że znalezienie zatrudnienia ostatnio nie zawsze jest łatwe. Zapewne, zapotrzebowanie na ręce robocze może i nie jest w całości pokryte, ale jeśli tak, to raczej w skali całego kraju; jeśli zaś występuje nadmiar rąk roboczych, to znów może jako zjawisko lokalne. Ale choćby tylko warunki mieszkaniowe są takie, że pracę trzeba mieć tam, gdzie się mieszka, ho mieszkania tam, gdzie jest praca, dla przybysza z reguły nie ma. Wobec takich okoliczności zdawałoby się, że ułatwianie uruchomienia pracy wedle indywidualnych starań w warsztatach prywatnych powinno być posunięte możliwie dość daleko. Zasada, iż zatrudnienie sił najemnych w prywatnym zakładzie produkcyjnym nieuchronnie prowadzi do wyzysku człowieka przez człowieka — w ustroju socjalistycznym, gdzie dla ochrony przed tym wyzyskiem są do dyspozycji odpowiednie normy prawne i inne urządzenia — nie może odgrywać decydującej roli. Wymienione wyżej przepisy dopuszczają zatrudnienie czterech pracowników najemnych w prywatnym warsztacie, korzystającym z ułatwień ryczałtu podatkowego. Ale czy nie lepiej byłoby znaleźć i zastosować odpowiednie gwarancje przed wyzyskiem, to jest przed możliwością przerodzenia się warsztatu na zakład kapitalistyczny, niżli rezygnować z perspektywy szerszego rozwoju produktywności gospodarstwa krajowego przez ułatwienia podatkowe prowadzące do większych możliwości zatrudnienia? Zapewne trudno jest określić granicę dla ilości zatrudnionych w prywatnym warsztacie osób, poza którą nie należałoby się posunąć. Ale zdaje się, że omawiane przepisy podatkowe zbyt ostrożnie ją nakreśliły; i stąd ma się wrażenie, że stoją one między chęcią dania okazji do powiększenia zatrudnienia i podniesienia produktywności gospodarki narodowej i lękiem przed tym, aby ułatwień podatkowych nie posunąć za daleko. Czy w takich warunkach spełnią one jednak swe zadanie?

Zwłaszcza w realizowaniu innej jeszcze (tj. poza wzmożeniem pro-

dukcyjności gospodarstwa krajowego w ogóle) wysuwanej ostatnio dążności — czyli ożywienia gospodarczego mniejszych miejscowości, w szczególności zaś położonych na ziemiach północnych i zachodnich kraju. Dążność ta mieści się w wymienionym na wstępie ogólnym postulacie decentralizacji gospodarstwa kraju i zarządzania nim.

Uwzględnienie wielkości miejscowości (ilości mieszkańców) przy udzielaniu ryczałtu było znane i poprzednio obowiązującym w tej dziedzinie przepisom, lecz w skromniejszym stopniu; mianowicie na terenie całego państwa ryczałt mógł być stosowany tylko w miejscowościach do 10 tys. mieszkańców (dwie kategorie ryczałtu — w miejscowościach do 5 tys. mieszkańców i od 5 do 10 tys. mieszkańców), na terenie zaś województwa białostockiego, olsztyńskiego, koszalińskiego, szczecińskiego, wrocławskiego oraz zielonogórskiego i niektórych powiatów województwa gdańskiego i opolskiego oraz; powiatu pilskiego w województwie poznańskim — w miejscowościach do 25 tys. mieszkańców. Obecnie tych ograniczeń nie ma, z ryczałtu mogą korzystać wszystkie warsztaty na terenie całego kraju, o ile spełniają wymagane przez przepisy warunki; najmniejszym warsztatom w mniej licznych miejscowościach przysługuje karta podatkowa.

Osobne rozporządzenie Ministra Finansów (z dnia 7 grudnia 1956 r.) udziela pewnych zwolnień podatkowych (tj. od podatku obrotowego i dochodowego, w drobniejszej mierze i od zryczałtowanego od wynagrodzeń) nowo zakładanym drobnym zakładom rzemieślniczym i chałupniczym oraz przemysłu ludowego i domowego. Odnosi się ono tylko do nowo założonych, tj. w czasie od dnia 1 sierpnia 1956 r. do dnia 31 lipca 1958 r., najmniejszych zakładów rzemieślniczych, czyli nie zatrudniających ani pracownika najemnego, ani członka rodziny; w niektórych zaś zawodach (wymienionych w rozporządzeniu) i na terenie województwa białostockiego, koszalińskiego, olsztyńskiego, szczecińskiego, wrocławskiego oraz w niektórych powiatach województwa gdańskiego (pięciu) i opolskiego ((sześciu), jednym (powiat pilski) województwa poznańskiego i dwóch województwa rzeszowskiego — zwolnienia podatkowe wymienionego rozporządzenia obejmują zakłady zatrudniające nie więcej niż jednego członka rodziny lub jednego pracownika najemnego. Innym warunkiem możliwości korzystania ze zwolnień jest, by zakład został założony w miejscowościach do 5 tys. mieszkańców, na terenie zaś wymienionych przed chwilą województw i powiatów — w miejscowościach do 10 tys. mieszkańców. Takież zakład przeniesiony skądinąd na te tereny ma być uważany za nowo założony. Prezydya wojewódzkich rad narodowych mogą rozciągnąć zwolnienia i na gdzie indziej położone miejscowości o liczbie mieszkańców do 10 tys. Zwol-

nienia udziela się na okres dwóch lat od czasu założenia zakładu rzemieślniczego, przy czyni przed rozpoczęciem działalności rzemieślnik musi jednak wykupić kartę rejestracyjną w cenie 30 zł (prócz chałupników pracujących dla handlu uspołecznionego, którzy opłacają zryczałtowany podatek od wynagrodzeń).

Zwolnienia te niechybnie podyktowane zostały nie tylko dążeniem do zaktywizowania działalności gospodarczej rzemiosła w ogóle, lecz również w szczególności do zachęcenia rzemieślników do podjęcia działalności w mniejszych, zaniedbanych gospodarczo miejscowościach w całym kraju, zwłaszcza zaś w niektórych okręgach ziem zachodnich i północnych; rozporządzenie zachęca również do przenoszenia warsztatów rzemieślniczych z większych, przeładowanych miejscowości do mniejszych. Wszystko razem jest wyrazem dążenia do zdecentralizowania gospodarki kraju, więc jest dostosowane do ogólnego prądu zdążającego w tym samym kierunku.

Jednak — prócz pewnych ogólnych uwag, które nasuwają się przy przeglądaniu przepisów -omawianego rozporządzenia i o których za chwilę — dwa jego szczegółowe postanowienia wydają się niezupełnie na miejscu. Najpierw więc — mimo ogólnego (tj. z samego prawa) sformułowania zasady zwalniania („Zwalnia się od podatków obrotowego i dochodowego na okres dwóch lat przychody rzemieślników . . .”, osiągnane w wymienionych w rozporządzeniu warunkach) w pewnym wypadku zwolnienie to uzależnione jest od decyzji prezydium właściwej rady narodowej i od warunku szczególnego. Mianowicie prezydium to (po porozumieniu z terenowym cechem oraz z właściwym związkiem spółdzielczości pracy, przy czym — jak zdaje się wynikać z przepisu — opinia tych ciał nie wiąże prezydium) może nie przyznać zwolnień tym rzemieślnikom, którzy w dniu 1 sierpnia 1956 r. pracowali w spółdzielniach pracy, a po tym dniu przestali tam pracować i założyli własny zakład w miejscowości położenia ich dawnej spółdzielni albo w pobliżu. Rzemieślnik taki, owszem, może założyć nowy warsztat, byle daleko od owej spółdzielni. W praktyce zbyt często równałoby się to uniemożliwieniu założenia nowego zakładu — a z „macierzystej” spółdzielni robi się pułapkę na rzemieślników, do której zresztą często trafiali oni bynajmniej nie z nieprzymuszonej ochoty. Przepis ten zapewne podyktowany jest chęcią uchronienia opuszczanej spółdzielni od jakichś niebezpieczeństw; czy od konkurencji zdolnego rzemieślnika, czy też od możliwości niegodziwego wykorzystywania przez opuszczającego nawiązanych w spółdzielni stosunków. W pierwszym wypadku przepis ten sprzeczny byłby z ogólną tendencją do aktywizacji życia gospodarczego, w drugim — z góry zakładałby nieuczciwość tak opu-

szczającego spółdzielnię rzemieślnika, jak i pozostających w niej pracowników.

Inne postanowienie rozporządzenia budzące pewne wątpliwości głosi, że za nowo założony (a więc którego właściciel korzysta ze zwolnień) należy także uważać zakład założony we właściwym terminie przez takiego rzemieślnika, który miał już poprzednio swój zakład, lecz ten został „upaństwowiony, przejęty pod przymusowy zarząd państwowy lufo przekazany spółdzielczości”. Przepis ten domaga się co najmniej wyjaśnienia. Bowiem — jeśli zakład taki odpowiadałby warunkom, wymienionym w rozporządzeniu (a w dodatku gdyby jeszcze i okoliczności przejęcia budziły wątpliwości) — czy nie byłoby zrozumialsze po prostu zwrócenie go dawnemu właścicielowi (ewentualnie po jakimś rozrachunku)? Bez bliższego wyjaśnienia, pozostawianie takiego zakładu nie we władaniu jego dawnego właściciela może właśnie nasuwać pewne wątpliwości.

Ogólna tendencja omawianego rozporządzenia jest słuszna i jak najbardziej na czasie. Uderza jednak w nim daleko posunięta nieśmiałość w realizowaniu jej. Przede wszystkim okres dwóch lat — zwłaszcza w wypadku, gdy nowy warsztat założony byłby w jakiejś gospodarczo zamarłej miejscowości, a takich nie brak — wydaje się za krótki; czy bowiem rzemieślnik zdoła w takim czasie w tych warunkach na tyle rozwinąć swą działalność, by nie potrzebować już dalszej ulgi? Następnie — czy ograniczanie zwolnień tylko do tak 'małych miejscowości, jak to jest w rozporządzeniu, nie idzie za daleko? Powszechnie wiadomo, że nawet i większe miejscowości wiodą czasem suchotniczy żywot, przy czym przy dawaniu rzemieślnikowi wyboru — albo przeniesienie się do prowincjonalnej tzw. „dziury” z nie nazbyt pewną przyszłością, albo pozostanie w dawnym, już zasiedzonym miejscu — ryzykuje się, że zbyt często zainteresowany zdecyduje się raczej na to drugie. I w końcu — zwolnienia obejmują już rzeczywiście bardzo małe warsztaty. Czy nie lepiej byłoby zaryzykować, że ten i ów przez te dwa lata nie zapłaci podatku, ale za to decentralizacja życia gospodarczego, stosunkowe rozładowanie zapchanych miast oraz ożywienie gospodarcze (i nie tylko gospodarcze) mniejszych miejscowości, zwłaszcza na tzw. Ziemiach Odzyskanych — nastąpi w szybszym tempie? Czy na dłuższą metę nie byłoby to lepsze i z fiskalnego punktu widzenia?

W końcu — uwaga już na marginesie — polityka decentralizacji gospodarczej, acz nieśmiało, jednak zarysowana w omawianych przepisach podatkowych, obejmuje w ich zasięgu warsztaty rzemieślnicze i inne drobniejsze. Obrana droga jest słuszna, daleko się jednak nią nie zajdzie, jeśli nie będzie ona drogą, po której pójda także i różne

przedsiębiorstwa państwowe, które wciąż mają tendencję do osiadania w największych i najbardziej przeludnionych miastach.

\*

Trzecia grupa pozostałych tu do omówienia przepisów podatkowych, mianowicie zmieniające podatek dochodowy oraz wprowadzające podatek wyrównawczy, mieści się — podobnie jak poprzednia — w dwóch podziałkach budżetu, tj. w podziałce dochodów z gospodarki nieuspołecznionej i dochodów od ludności, ale odnosi się do innej grupy ludności niż obie poprzednie.

Na wstępie trzeba przypomnieć, że dochody osiągane — mówiąc ogólnie — z przedsiębiorczości prywatnej mogą być opodatkowane albo w postaci zryczałtowanego podatku obrotowego i dochodowego, albo oboma tymi podatkami osobno, nie złączonymi w ryczałcie. Możliwość zastosowania pierwszego sposobu zależy od wielkości zakładu, ustalonej różnymi miernikami, drugi stosuje się do zakładów przekraczających tę granicę wielkości, poniżej której stosuje się ryczałt. Owa przeto jedna czy cztery osoby, zatrudnione w zakładzie (czy jego obrót nie większy niż 660 tys. zł rocznie) — nie stanowią granicy prywatnych zakładów, lecz znaczą, że te zakłady, które ją przekraczają, nie mogą korzystać ze zryczałtowanego podatku, płacą natomiast podatek obrotowy i dochodowy obliczony i wymierzony wedle innych odpowiednich przepisów. Prawo podatkowe nie ustala wielkości prywatnych zakładów przemysłowych czy innych, dopuszczalnej w polskim ustroju gospodarczym; sprawa ta rozstrzygana jest na innym polu.

Ustawą z dnia 19 listopada 1956 r. o zmianie dekretu o podatku dochodowym zmienione zostały różne postanowienia tego dekretu; przede wszystkim jednak obniżona została skala opodatkowania. Podczas gdy poprzednio pierwszy stopień tej skali od dochodów cząstkowych obejmował dochody od 3600 zł do 4200 zł rocznie, stopa podatku od nich wynosiła zaś 5%, przedostatni stopień mieścił dochody od 144 tys. zł do 162 tys. zł, ostatni zaś — powyżej 162 000 zł rocznie, przy czym stopa podatku od przedostatniego sięgała 48% i od jeszcze wyższych dochodów — 50%. Skala podatkowa dla dochodu ogólnego sięgała — w pierwszym stopniu — od 10 800 zł do 12 tys. zł rocznie, od czego stopa wynosiła 4%, przedostatni stopień obejmował dochody od 144 tys. zł do 162 tys. zł rocznie ze stopą 28% od dochodu ogólnego, zaś powyżej 162 tys. zł rocznie stopa wynosiła 30%. Innymi słowy — od dochodu w stopniu 10 800 zł do 12 000 zł rocznie podatek wynosił 13%, od dochodów zaś powyżej 162 000 zł rocznie — 80%.

Pogląd na dopuszczalną wysokość stopy podatkowej podatku do-

chodowego ulegał zmianom zależnym od zmian w ustroju gospodarczym krajów i poglądów na zadania państwa; przed pierwszą wojną światową kilkunastoprocentowa stopa od najwyższych dochodów uznana by była za nie do zniesienia. Ale od tego czasu stosowane już były i są stopy sięgające powyżej 90% od określonej wysokości dochodów. Jednak porównywanie samej cyfry, wyrażającej wysokość stopy podatkowej i nawet wielkości dochodu, od którego trzeba ją płać w różnych krajach — jest zawodne. Stopa podatkowa nie powinna być bowiem pochodną jedynie dochodu, choć tylko od niego jest odliczana — lecz całokształtu położenia gospodarczego kraju, przede wszystkim zaś tzw. stopy życiowej ludności. W kraju zasobnym, gdzie ludność już jest wyposażona w rozmaite udogodnienia życiowe oraz gdzie udogodnienia te są łatwo dostępne — nawet stosunkowo wysoka stopa podatkowa może być lżej odczuta przez podatników niż arytmetycznie niższa tam, gdzie udogodnień tych brak. Wprawdzie wypłacany podatek jest dochodem budżetowym państwa — państwo zaś podejmuje się zaspokajania różnych potrzeb (ludności, ale na ogół nie jest to ten rodzaj potrzeb, których zaspokajanie stanowi o wysokiej stopie życiowej na codzień, a czasem hierarchia potrzeb, widziana ze stanowiska urzędów państwowych nie pokrywa się bez reszty z hierarchią potrzeb gospodarstwa domowego obywateli.

Wspomniana ustawa z dnia 19 listopada 1956 r. obniżyła stopę podatkową podatku dochodowego. Odtąd dochody do 6600 zł rocznie nie są w ogóle opodatkowane (poprzednio stopa od takiej sumy wynosiła 9%), dochody zaś od 6600 zł do 7200 zł rocznie (pierwszy stopień skali) opodatkowane zostały stopą 5%; poprzednio stopa podatkowa od dochodów cząstkowych powyżej 162 tys. zł rocznie wynosiła 50%, obecnie stopa od dochodów w stopniu od 162 tys. zł do 180 tys. zł rocznie wynosi 42%, skala zaś została podciągnięta wyżej — i dopiero od dochodów powyżej 300 tys. zł rocznie stopa wynosi 50%. Suma dochodu, od której opodatkowany on jest jako dochód ogólny, (również została zwiększona i wynosi obecnie ponad 60 tys. zł rocznie; pierwszy zaś stopień skali opodatkowania dochodu ogólnego obejmuje dochód od 60 tys. zł do 63 tys. zł rocznie, stopa zaś odeń wynosi 2%; od dochodu ogólnego powyżej 300 tys. zł rocznie stopa wynosi 15%. Najwyżej (tj. sięgające powyżej 300 tys. zł rocznie) dochody opodatkowane są obecnie stopą 65%; podczas gdy stopień dochodu powyżej 162 tys. zł poprzednio opodatkowany był stopą 80% — obecnie dochody w stopniu od 162 tys. zł do 180 tys. zł obciążone są w wysokości 51%.

Nie wchodząc w ocenę tego, czy wysokość stopy podatkowej

była — czy jest — ustalona ma poziomie właściwym dla stosunków gospodarczych w naszym kraju, należy stwierdzić, że niżka stopy jest znaczna. Zmianę tę należy zapisać na rachunek starań o spowodowanie ożywienia gospodarczego kraju przez podniesienie tak wydajności gospodarki, jak też i rentowności jej. Niższa stopa podatkowa może pobudzić te siły produkcyjne, które przy wyższej wzdragały się przed podjęciem działalności gospodarczej; powinna się też przyczynić do polepszenia tzw. moralności podatkowej, nadziei na co dawał wyraz Minister Finansów (w przemówieniu sejmowymi w dniu 9 marca 1957 r.), mając na myśli podatnika; można tu jednak dodać, że obciążenie podatkowe lepiej dostosowane do możliwości gospodarki krajowej dodatnio wpływa i na urzędniczy aparat finansowy, wyrabiając w nim zmysł realnej kalkulacji gospodarczej, nie zaś — jak to może być przy zbyt wysokiej stopie — tendencję do wyciskania pieniądza skąd się da, bez względu na losy opodatkowanych warsztatów produkcyjnych. Właściwy poziom opodatkowania jest korzystny nie tylko z gospodarczego punktu widzenia, lecz na dłuższą metę także nawet i z czysto fiskalnego.

Swego rodzaju nadbudową nad podatkiem dochodowym oraz podatkiem od wynagrodzeń jest wprowadzony ustawą z dnia 13 grudnia 1957 r. podatek wyrównawczy. Nie ma tu miejsca na pełne zreferowanie przepisów tej ustawy i stąd też — na pełną ocenę nowego podatku; jak i przy poprzednio omawianych podatkach wypadnie zwrócić uwagę tylko na niektóre jego cechy.

Podatki o typie zbliżonym do wymienionego nie są nowością w systemach podatkowych. Jednak zbyt daleko idące porównania podobnych ze swej budowy podatków, stosowanych w różnych warunkach gospodarczych i społecznych, bywają zawodne — każdy podatek oddziałuje swoiście, zależnie od środowiska, w którym jest stosowany.

Podatkiem wyrównawczym obłożone zostały dochody (w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym) przewyższające rocznie (po potrąceniu należnego podatku dochodowego) 96 tys. zł oraz przekraczające także sumę rocznie przychody, będące podstawą obliczenia podatku od wynagrodzeń (po dokonaniu wymienionych w przepisach odliczeń i doliczeń).

Wysokość opodatkowania dochodów podlegających podatkowi wyrównawczemu wynosi: 10% od pierwszych (tj. ponad 96 tys. zł rocznie) 12 tys. zł, 30% od następnych i 60% od pozostałej nadwyżki; przychody z wynagrodzeń opłacają 10% od pierwszych 12 tys. zł, 20% od następnych i 40% od pozostałej nadwyżki.

Pomijając skądinąd ważne postanowienia merytoryczne i procedu-

ralne ustawy o podatku wyrównawczym — warto zauważyć, że w postanowieniach jej niejako wskazany został cel, jakiemu nowy podatek ma służyć. Jest to cel zgoła nie fiskalny — mianowicie w art. 12 ustawy czytamy, że „Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia zmniejszać obciążenia podatkowe przewidziane w niniejszej ustawie w miarę ustawiania potrzeb w zakresie ograniczania nadmiernej konsumpcji poszczególnych grup podatników...”. Jeszcze w innym artykule ustawy (5) odwołuje się ona do „ważnych względów społecznych i gospodarczych”.

Że podatek wyrównawczy nie został ustanowiony dla celów fiskalnych i że z fiskalnego punktu widzenia nie ma on żadnego znaczenia — to jest pewne. Minister Finansów, mówiąc w dniu 27 kwietnia 1957 r. w sejmie o podatku od wzbogacenia określił wpływ zeń — 11 mln zł rocznie — jako „minimalne”, dodając, że z punktu widzenia dochodów budżetowych podatek ten przeto nie ma bezpośredniego znaczenia. Mimo pewnych przewidywań, jeszcze nie wiadomo, ile wyniosą roczne wpływy z podatku wyrównawczego. Ale podatek ten zapewne istotnie będzie miał charakter instytucji o celach społecznych i gospodarczych. Mimo to, przytoczony ustęp art. 12 (ustawy wprowadzającej go — to są tylko puste słowa. Czyż bowiem podatnicy nowego podatku w ogóle stanowią tego rodzaju i tak liczną grupę na rynku, że nadmierna konsumpcja z ich strony wywołuje takie perturbacje gospodarcze, które domagają się aż ustanowienia ustawą nowego narzucającego im umiar w konsumpcji podatku? Art. 12 mówi nawet nie o wszystkich podatnikach, lecz o ich „poszczególnych grupach”. Podatek ten wcale nie obejmuje zresztą tej grupy ludności, ze strony której można by ostatnio oczekiwać zwiększenia popytu na rynku, tj. przede wszystkim rolników. I jakiegoż to rodzaju przedmioty są tak „wypotrzebowane” przez te poszczególne grupy, że trzeba aż zmniejszeniem ich (tj. grup) siły nabywczej ograniczać popyt na te towary? Ani poszczególne grupy płatników podatku wyrównawczego nie będą tak liczne, ani towary, po które zgłaszać się one będą, nie są artykułami tak powszechnego użytku, żeby trzeba było regulować ten popyt najpierw ustawą podatkową, a później ingerować weń decyzjami Rady Ministrów.

Cele podatku wyrównawczego zostały jednak w przytoczonym art. 12 ustawy, wprawdzie pośrednio i może niespostrzeżenie, ale określone — jest to podatek o charakterze restrykcyjnym. Negatywne jego oddziaływanie objawić się może jednak wcale nie w kierunku nadmiernej konsumpcji jakichś towarów, lecz w zgoła innym. Czy zgodnym z intencjami ustawy — to jest już inna sprawa, lękać się jednak można, że niezgodnym z wysuwaniem w ostatnich czasach

zadaniem ożywienia gospodarczego kraju. A to dlatego, że może ograniczyć gromadzenie środków pieniężnych potrzebnych dla rozszerzenia dotychczasowych i tworzenia nowych zakładów produkcyjnych. Do tego potrzebne jest bowiem rozporządzanie takim dochodem, który pozwoliłby nie tylko na pokrycie kosztów utrzymania właściciela zakładu i samego zakładu, lecz i na odłożenie środków na nowe urządzenia. Oczywiście ograniczenie dochodów powyżej 96 tys. zł rocznie nie stawia temu procesowi bezwzględnych przeszkód (zważywszy również na art. 6 ustawy), jedynie zwalnia jego tempo i ogranicza. I jeśli to nie jest celem nowego podatku, to w każdym razie może być jego następstwem. A wówczas podatek ten trzeba by uznać za mijający się z intencją, która zdawała się objawiać w niższej stawce podatku dochodowego. Jeśliby ową zniżkę uznać ktoś chciał za krok naprzód ku ożywieniu gospodarczemu kraju — to znów podatek wyrównawczy byłby krokiem wstecz. Ale przy ujemnej ocenie możliwości ożywienia gospodarczego sektora gospodarki prywatnej — na odwrót. Trzeba bowiem pamiętać, że wymienione podatki wywierają wpływ na nieuspołeczniony sektor gospodarczy, więc ostatecznym kryterium oceny musi być sprawa (ustroju gospodarczego kraju).

Co do wysokości stawek nowego podatku — trzeba by tu było powtórzyć to, co wyżej było powiedziane przy okazji omawiania skali w podatku dochodowym. Należałoby też wziąć pod uwagę to, że podatnik zwykle dobrze potrafi obliczyć, do jakiej wysokości stawki pracuje jeszcze dla siebie i nie ma skłonności do wydatkowania swych sił powyżej tej granicy. Wysoki podatek może tu przeto oddziaływać restryktywnie, pozostawiając za sobą „odłogi”.

Jakieś nieporozumienie przebiega w obłożeniu podatkiem wyrównawczym takich dochodów, jak honoraria autorskie itp. (art. 4, ust. 2 ustawy o podatku od wynagrodzeń, art. 3, ust. 2, pkt 3 ustawy o podatku wyrównawczym). Przygotowanie pracy naukowej z reguły trwa znacznie dłużej niż jeden rok, czasem kilka lub więcej lat — wynagrodzenie zaś za tę pracę otrzymuje autor w większych sumach już pod koniec tego okresu, albo po ukończeniu pracy. I wtedy wynagrodzenie to podpada pod podatek wyrównawczy — jakby było zarobione właśnie tylko w tym roku, kiedy jest wypłacone. Gdyby Kaś rozłożył tę sumę na lata rzeczywistej pracy — z reguły nie podlegałoby ono podatkowi.

Ustawa przewiduje odliczenie od podstawy opodatkowania sum wydanych na nabycie lokalu mieszkalnego i domu jednorodzinnego (75%) od państwa oraz na budowę takiegoż domu. Zastrzeżenie, że chodzi tu o nabycie tylko od państwa, wydaje się małostkowe w ze-

stawieniu z tą ogromną biedą, jaką odczuwa się w kraju w dziedzinie mieszkaniowej. Czy nie lepiej byłoby zrezygnować z zasady, a mieć za to choćby nadzieję na powiększenie ilości mieszkań (chodzi bowiem o nowe domy)?

Trudno też pojąć, dlaczego ustawodawca stosuje czasem dwie miary w przepisach prawnych; zniżka w podatku dochodowym,, (uchwalona w dniu 29 listopada 1956 r. miała zacząć obowiązywać w przyszłości, od 1 stycznia 1957 r. z wyjątkiem zaś podatku — wedle przepisów podatku wyrównawczego, uchwalonego 31 grudnia 1957 r. — należy stosować i w przeszłości, od dnia 1 września 1957 r.

Ustawa o podatku wyrównawczym dostosowana jest do dawnych wzorów ustawodawstwa podatkowego — stanowi przepisy, ale daje Radzie Ministrów daleko idące uprawnienia do ich zmian; Rada może i podwyższać sumy wpływów, od osiągnięcia których zaczyna obowiązywać podatek, może też obniżać stawki podatkowe. Przejrzystość redakcji ustawy pozostawia nieco do życzenia i należałoby oczekiwać poprawy jej w tym względzie — zresztą podobnie jak i wielu innych przepisów podatkowych.

Podczas gdy zmiany w poprzednio omawianych podatkach zdawały się zdążać w kierunku realizacji haseł wysuniętych z końcem 1958 r. — i o których była tu mowa na wstępie, podatek wyrównawczy nie zdaje się zmierzać ku tym samym celom; „urawniłowka” jego niewiele ma wspólnego z demokratyzmem, bowiem jest raczej równaniem w dół, z którego „dołom” nic nie przyjdzie, zarazem zaś nie tylko nie zachęca do wzmocnienia produktywności i rentowności w gospodarowaniu, lecz może być nawet przeszkodą dla nich.

Zrezygnowanie w stosunku do znacznej części podatników podatku dochodowego z opodatkowania dochodu rzeczywistego, wzięcie zaś pod uwagę dochodu szacunkowego — jest swego rodzaju prymitywizacją opodatkowania. Ale teoretyzowanie bywa czasem zawodne i w obecnych warunkach wybór uproszczonych form opodatkowania zdaje się być słuszny.

Zwraca natomiast uwagę — w ustawodawstwie podatkowym w ogóle — staranna szczegółowość w „osaczeniu” podatnika, w czym zdaje się przebijać duża nieufność do jego dobrych chęci. Przepisy podatkowe prócz tego przepojone były elementami natury niefiskalnej — i podatnik na każdym kroku czuł, że obłożenie go podatkiem zbyt często bywało tylko pretekstem do osiągania innych celów. W związku z tym w nieuspołecznionym sektorze gospodarczym

zwolna począł zanikać element fachowy, napłynął natomiast inny, znający się lepiej na jednym fachu — mianowicie lawirowania między przepisami podatkowymi.

Odnowa i przebudowa życia gospodarczego zainicjowana przed niedawnym czasem powinna wnieść i w tę dziedzinę inne ujmowanie sprawy. Nie wydaje się to łatwe — zarówno dla jednej strony, tj. podatnika, jak i dla drugiej, tj. dla obowiązujących go przepisów podatkowych.

Przy okazji omawiania nowych przepisów podatkowych dla każdej z trzech wyróżnionych wyżej grup, tj. dla rolników, rzemieślników itp. oraz dla płatników podatku dochodowego (i od wynagrodzeń) — była tu mowa o tych cechach owych przepisów, w których więcej czy mniej wyraźnie przebijały się dążności do decentralizacji czy zapewnienia wydajności i rentowności zakładów.

Realizacja tych tendencji zdawała się postępować w nowym prawie podatkowym dość opornie, nie bez wahań i w możliwie niewielkich rozmiarach; jakby z lękiem — czy czasem koncesje udzielane w tej dziedzinie gospodarce nieuspołecznionej nie zagrażą podstawom ustroju socjalistycznego. Ale jeżeli rzeczywiście tak było — obawy te są zgoła płonne: prawo podatkowe jest wyrazem takiego czy innego ustroju, który powstaje i ginie pod wpływem działania znacznie większych sił niżli te, które mogą się przejawiać w wyniku zmian przepisów podatkowych istniejących w już ustabilizowanym ustroju. Zasięg oddziaływania ich jest znacznie skromniejszy — wynikiem ich nie może być osłabienie podstaw ustroju; celem ich jest, a przynajmniej powinno być usunięcie tych niedomagań jego, które dadzą się naprawić przez odpowiedni dobór i budowę podatków, a gdy trzeba — ich przebudowę.

Z biegiem lat pokazało się, że uwiąd gospodarczy prywatnej przedsiębiorczości i marazm gospodarczy, w jaki popadły mniejsze miejscowości, zwłaszcza na Ziemiach Odzyskanych, pociągał za sobą niepożądane dla całości gospodarstwa kraju następstwa. Dla usunięcia tych następstw trzeba było sięgać do ich przyczyny i stosować różne środki zdatne do wywołania takiego ożywienia zamierających dziedzin życia, by odtąd istotnie całość gospodarstwa krajowego i poziom życia ludności odczuwał mniej braków. Można się obawiać, że środki, jakie w tych celach zostały zastosowane na polu przepisów podatkowych — z natury ograniczone — mogą się przy tym okazać jeszcze niedostateczne.

Nowe przepisy podatkowe, na pewne postanowienia których zwracano wyżej uwagę, stanowią fragment systemu podatkowego. System ten, pomyślany przejrzyście i w zasadzie prosty, dla bardzo

wielu ważnych i mniej ważnych zmian, wprowadzonych w nim postanowieniami najróżniejszej hierarchii prawnej, stał się istnym gąszczem trudnych do opanowania przepisów. Wobec poszukiwań nowego „modelu gospodarczego” i prób dostosowywania do nowych wymagań niektórych dziedzin systemu podatkowego — warto zwrócić uwagę na cały ten system i bez naruszania jego ogólnej budowy przeprowadzić „komasację” jego przepisów, przywracając mu prostotę i przejrzystość, brak których utrudnia tak stosowanie go przez organy finansowe, jak też dostosowanie się doń podatników.

Marzec, 1958 r.