

Paweł GRATA¹

POLITYKA PODATKOWA WICEPREMIERA I MINISTRA SKARBU EUGENIUSZA KWIATKOWSKIEGO W LATACH 1935–1939

Eugeniusz Kwiatkowski nie tylko był autorem programu modernizacji Drugiej Rzeczypospolitej i twórcą Centralnego Okręgu Przemysłowego, ale również jako wicepremier i minister skarbu odpowiadał w latach 1935–1939 za politykę podatkową państwa. Podstawowym priorytetem prowadzonej przez niego polityki fiskalnej była równowaga budżetowa. Kwiatkowski dążył przede wszystkim do zagwarantowania odpowiednich w stosunku do potrzeb wpływów do budżetu. Dlatego też w pierwszym roku urzędowania widocznie podniósł obciążenia podatkowe obywateli. Kolejnym celem polityki podatkowej było uporządkowanie systemu podatkowego, co Kwiatkowski zainicjował w sesji budżetowej parlamentu na przełomie 1935 i 1936 roku. W listopadzie 1937 roku wicepremier zapowiedział małą reformę podatkową, której podstawy prawne przyjęte zostały wiosną 1938 roku. Jej najważniejszymi elementami były ustawa o podatku obrotowym, która zmieniała zasady krytykowanego wcześniej podatku przemysłowego, oraz ustawa o ulgach inwestycyjnych. Reforma została wprowadzie pozytywnie przyjęta przez przedstawicieli sfer gospodarczych, jednak konsekwentnie domagali się oni dalszych zmian w systemie podatkowym. Kwiatkowski nie zdecydował się na przeprowadzenie zasadniczej reformy podatkowej, uznając, że jest na nią zbyt wcześnie. Brak takiej reformy uznać należy na największą porażkę polityki podatkowej wicepremiera, jednak wszystkie pozostałe postawione zamierzenia udało się Kwiatkowskiemu zrealizować. Dochody podatkowe pokrywały zwyczajne wydatki budżetu, ulgi inwestycyjne wspierały procesy modernizacji kraju, a mała reforma podatkowa usunęła największe wady systemu podatkowego.

Słowa kluczowe: Eugeniusz Kwiatkowski, polityka podatkowa, reforma podatkowa, system podatkowy, ulgi inwestycyjne

1. WSTĘP

Eugeniusz Kwiatkowski przeszedł do historii jako współtwórca Gdyni oraz inicjator i budowniczy Centralnego Okręgu Przemysłowego. Jako wicepremier i przewodniczący Komitetu Ekonomicznego Ministrów odpowiadał w latach 1935–1939 za całokształt polityki gospodarczej Rzeczypospolitej, a pełniąc równocześnie funkcję ministra skarbu, był głównym kreatorem polityki budżetowej państwa. Obejmując to stanowisko u schyłku największego w dziejach załamania kryzysowego i przejmując po poprzednikach wielki balast w postaci deficytu budżetowego, musiał *gros* swojej uwagi poświęcać właśnie

¹ Dr hab. Paweł Grata, prof. UR, Katedra Politologii, Wydział Socjologiczno-Historyczny, Uniwersytet Rzeszowski, Al. Rejtana 16 C, 35-959 Rzeszów, e – mail: pgrata@wp.pl

problematyce gospodarki skarbowej. Działania w tej sferze nie były rzecz jasna tak spektakularne jak realizacja Czteroletniego Planu Inwestycyjnego i budowa w jego ramach Centralnego Okręgu Przemysłowego (COP), jednak były niezwykle ważne w kontekście wciąż podnoszonego dążenia do osiągnięcia i utrzymania równowagi budżetowej.

Jednym z jej warunków pozostało uzyskiwanie odpowiednich wpływów skarbowych, adekwatnych do poziomu wydatków. Zasadnicze miejsce w ich strukturze zajmowały wpływy podatkowe. Abstrahując od względności samego pojęcia równowagi w ówczesnych stosunkach gospodarczych (budżet od roku 1936/37 był wprawdzie zrównoważony, ale wiele wydatków, w tym inwestycyjne, miało charakter pozabudżetowy), warto przyjrzeć się działaniom Eugeniusza Kwiatkowskiego w ramach prowadzonej przez państwo polityki podatkowej, która miała zagwarantować nie tylko swoiście rozumianą równowagę budżetową, ale również, co istotne, stać się musiała elementem prowadzonej przez Ministerstwo Skarbu polityki gospodarczej. Ulgi inwestycyjne były przecież jednym z podstawowych instrumentów polityki nakręcania koniunktury i kreowania nowych przedsięwzięć zarówno w COP, jak i w innych częściach kraju².

Kolejny argument przemawiający za potrzebą uszczegółowienia wiedzy na temat polityki podatkowej wicepremiera Kwiatkowskiego to sam kształt polskiego systemu podatkowego, podnoszone od połowy lat dwudziestych postulaty jego reformy i stające przed Kwiatkowskim wyzwania z tym związane. O ile bowiem w okresie kryzysu kolejni ministrowie skarbu, dostrzegając potrzebę przeprowadzenia takiej reformy, mogli unikać jej podjęcia, uzasadniając to trudną sytuacją budżetu, to wraz z poprawą koniunktury argument ten przestawał być aktualny. W sposób niemalże naturalny zadanie przeprowadzenia zmian w systemie podatkowym spadło zatem na nowego ministra skarbu. Kwiatkowski w pełni rozumiał tę konieczność, czego dowodem stały się już jego pierwsze publiczne enuncjacje, w których mówił nie tylko o wadach systemu, ale i konieczności jego reformowania³.

2. PROBLEMY PODATKOWE RZECZYPOSPOLITEJ W I POŁOWIE LAT TRZYDZIESTYCH

Zbudowany w pierwszych latach niepodległości system podatkowy Rzeczypospolitej powstawał w warunkach inflacji i olbrzymich deficytów budżetowych, ukształtowany zaś został w okresie przebiegających pod znakiem fiskalizmu reform skarbowo-walutowych Władysława Grabskiego. Składały się nań podatki bezpośrednie, pośrednie oraz monopole

² O problemach skarbowości w drugiej połowie lat trzydziestych zob. Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski międzywojennej*, t. IV: *Lata interwencjonizmu państwowego 1936–1939*, Warszawa 1989, s. 364–378; W. Morawski, *Od marki do złotego. Historia finansów Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2009, s. 194–202.

³ Reformę podatkową zapowiadał poprzednik Kwiatkowskiego Władysław Zawadzki, który 29 stycznia 1934 roku bardzo ogólnie wprawdzie, ale mówił w Komisji Budżetowej Sejmu o przygotowaniach do reformy, która miała być „jednym z tych rzadkich dosyć wypadków, kiedy może być dokonana z korzyścią dla większości płatników, dla płatników dobrej woli, a jednocześnie da dodatkowe dochody Skarbowi Państwa”, zob. *Przemówienie pana ministra skarbu prof. Wł. Zawadzkiego w Sejmie*, „Polska Gospodarcza” 1934/5, s. 136–137.

skarbowe realizujące część uprawnień w zakresie opodatkowania spożycia. Do pierwszej grupy dającej w drugiej połowie lat dwudziestych około 30% wpływów skarbowych zaliczano wówczas podatek dochodowy, przemysłowy, gruntowy, podatek od nieruchomości oraz podatek od kapitałów i rent. Zdecydowanie najważniejszym spośród nich źródłem wpływów był obciążający życie gospodarcze podatek przemysłowy przynoszący około 45% dochodów z danin bezpośrednich. Podatki pośrednie (akcyzowe) płacone były od wina, piwa, cukru, drożdży, olejów mineralnych, octu, zapalniczek i akcyzowych opłat patentowych. Wśród nich największą rolę odgrywało opodatkowanie cukru przynoszące 2/3 wpływów z tej kategorii dochodów Skarbu, ich udział we wpływach budżetu był jednak niewielki i wynosił w drugiej połowie lat dwudziestych zaledwie 7%. Było to jednak skutkiem nie tyle braku zainteresowania władz skarbowych opodatkowaniem spożycia, lecz wyraźnej dominacji w nim monopoli fiskalnych. Podlegały im bowiem wyroby spirytusowe, tytoniowe, sól, zapalki oraz loteria, a łączne dochody Skarbu ze zbudowanego przez Władysława Grabskiego systemu monopolowego sięgały 35% (wpływy te oparte były w 90% na dochodach monopolu spirytusowego oraz tytoniowego)⁴.

Niesprzyjające z punktu widzenia kreowania przejrzystych, skutecznych, a także przyjaznych podatnikowi rozwiązań fiskalnych warunki ich powstawania musiały odcisnąć negatywne piętno na systemie podatkowym. Już w połowie lat dwudziestych uznawany był on przez znawców tematu za wadliwy, chaotyczny, zbyt skomplikowany, niesprawiedliwy i wymagający gruntownej reformy. Wąska podstawa społeczna uznawanego za najsprawiedliwszy podatek dochodowy, powszechnie krytykowany „dwuskładnikowy” (świadectwa przemysłowe oraz podatek od obrotu) podatek przemysłowy, wybitnie fiskalny i nieuwzględniający uwarunkowań gospodarczych jego charakter, niedokończona unifikacja zasad podatku gruntowego, zbyt duże obciążenie podatkami spożywczymi opartymi na przestarzałej instytucji monopoli skarbowych – to tylko kilka ze stawianych systemowi podatkowemu w tym czasie zarzutów. Co istotne jednak, problemy podatkowe w dyskusji publicznej rozpatrywano raczej w kontekście kształtu systemu podatków bezpośrednich. To na tej płaszczyźnie ścierały się dobrze zorganizowane i wpływowe grupy interesów, podczas gdy dotyczące ogół ludności podatki pośrednie, uznawane jako zło konieczne, w tak widoczny sposób krytykowane nie były. Samo pojęcie reformy podatkowej również było ściśle związane z podatkami bezpośrednimi⁵.

Reforma, mimo że wydawała się nieuchronna, nie została jednak w okresie dobrej koniunktury drugiej połowy lat dwudziestych przeprowadzona, a wejście gospodarki w kryzys szansę na jej realizację ostatecznie przekreśliło. Co więcej, wraz ze spadającymi w okresie załamania koniunktury dochodami budżetu system podatkowy był coraz bardziej ze względów fiskalnych rozbudowywany, a jego częściami składowymi stawały się

⁴ *Rocznik Ministerstwa Skarbu 1927–1930*, Warszawa 1931, s. 74–75; P. Grata, *Monopole skarbowe w polityce podatkowej Drugiej Rzeczypospolitej*, Rzeszów 2009, s. 87–88, 450; wchodzące również w skład systemu danin publicznych cła i opłaty skarbowe drugiej połowie lat dwudziestych przynosił łącznie jeszcze około 25% wszystkich wpływów skarbowych, ale później, wskutek załamania handlu międzynarodowego, ich udział zmniejszył się do nieco ponad 10%.

⁵ Szerzej o zarzutach stawianych systemowi podatkowemu w drugiej połowie lat dwudziestych i nieudanej próbie przeprowadzenia reformy podatkowej zob. M. Łapa, *Modernizacja państwa. Polska polityka gospodarcza 1926–1929*, Łódź 2002, s. 182–187.

zarówno nowe świadczenia na rzecz Skarbu, jak i liczne dodatki do już istniejących obciążeń. Do grupy pierwszej należały podatek od energii elektrycznej (ustawa z 17 grudnia 1931 roku), podatek dochodowy od niektórych zajęć zawodowych (19 grudnia 1931 roku), nadzwyczajna danina majątkowa, która miała zastąpić dawny podatek majątkowy (ustawa z 24 marca 1933 roku) oraz podatek od uboju (27 października 1933 roku). Katalog kryzysowych bądź nadzwyczajnych dodatków do podatków otwierał wprowadzony w życie jeszcze w roku 1926 i z założenia tymczasowy 10-procentowy nadzwyczajny dodatek do podatków bezpośrednich i pośrednich oraz opłat stemplowych, który stałą sankcją ustawową uzyskał 12 lutego 1931 roku. W październiku tego roku Sejm przyjął ustawę o kryzysowym dodatku do podatku dochodowego, w grudniu wprowadzono kryzysowy dodatek do państwowego podatku od nieruchomości (ustawa z 17 grudnia 1931 roku), 27 października 1933 roku ukazało się rozporządzenie Prezydenta wprowadzające w życie pobór kolejnego 10-procentowego dodatku do podatku przemysłowego i gruntowego. Z kolei 26 marca 1935 roku Sejm uzupełnił i ponownie rozszerzył zakres pobierania tego typu dodatków, zwiększając wysokość dodatku do podatku od spadków i darowizn oraz podatków bezpośrednich, z wyjątkiem gruntowego, z 10% do 15%⁶.

W okresie kryzysu podjęto również kilka decyzji zmniejszających obciążenie podatkowe. Najważniejszą wśród nich była dokonana 19 grudnia 1931 roku nowelizacja ustawy o podatku przemysłowym, która wprowadzała oczekiwane od dawna przez sfery gospodarcze obniżki stawek podatku od obrotu. W roku 1930 w życie weszła ustawa o ulgach podatkowych dla kapitałów (ustawa z 1 lutego), w 1933 nastąpiła obniżka stawek podatku od spadków i darowizn (ustawa z 14 marca), a 24 marca 1932 roku przyjęto ustawę o ulgach podatkowych dla nowo wznoszonych budowli, która dawała prawo odliczania od podstawy opodatkowania wydatków na inwestycje mieszkaniowe. Całość rozwiązań korzystnych dla podatników uzupełniała niezwykle ważna w okresie narastających niewpłaconych należności fiskalnych ustawa o ulgach w spłacie zaległości podatkowych z 10 marca 1932 roku⁷.

Generalnie jednak kierunek zmian podatkowych był w okresie kryzysu niekorzystny, ponieważ system stawał się nie tylko coraz bardziej rozbudowany i skomplikowany, ale wzrastał również nacisk fiskalny. Na podstawie różnych szacunków uznać bowiem można, że obciążenia podatkowe stan sprzed kryzysu przekroczyły już w roku 1933/34, a później stawały się coraz wyższe. Tymczasem wciąż utrzymujący się deficyt budżetowy i dążenie do jego likwidacji wymagały szukania kolejnych wpływów, czego wyrazem stało się zarówno podniesienie w 1935 r. dodatków do podatków bezpośrednich, jak i dalsze zmiany w podatkach zapowiadane w tym roku przez ministra skarbu Władysława

⁶ DzU 1931 nr 16, poz. 82; nr 99, poz. 760; nr 112, poz. 878, 880, 882; 1933 nr 29, poz. 248; nr 84, poz. 612, 614; 1935 nr 22, poz. 127, 128, 130; nr 23, poz. 151; nr 25, poz. 170; o polityce podatkowej okresu kryzysu zob. P. Grata, *Polityka podatkowa II Rzeczypospolitej. Zarys problematyki*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych” 2012/72, s. 147–148; J. Szpunar, *Polityka podatkowa Polski w okresie kryzysu w latach 1929–1933*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych” 1958/20, s. 239–268; obok wymienionych w latach trzydziestych wprowadzono również trzy nowe podatki spożywcze: od kwasu węglowego i cukru skrobiowego (ustawy z 18 marca 1935 roku) oraz podatek od tłuszczów przyjęty przez Sejm 26 marca 1935 roku.

⁷ DzU 1930 nr 10, poz. 67; 1931 nr 112, poz. 881; 1932 nr 29, poz. 291; 1933 nr 21, poz. 141; nr 22, poz. 173; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski międzywojennej*, t. III: *Wielki kryzys 1930–1935*, Warszawa 1982, s. 270–273.

Zawadzkiego. W lutym mówił on w Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu wprost, że „społeczeństwo musi w formie podatków dostarczyć środków na pokrycie zwyczajnych dochodów Państwa” i to właśnie *credo* przyświecać mu miało do końca urzędowania w resorcie. Opracowany zaś w sierpniu 1935 program likwidacji deficytu oparty został na kolejnym podwyższeniu obciążeń fiskalnych, które przynieść miało budżetowi ponad 230 mln zł dodatkowych wpływów i realną nadzieję na jego zrównoważenie. W związku z zachodzącymi w kraju zmianami politycznymi ministrowi Zawadzkiemu nie było jednak dane realizować tego programu⁸.

3. ZAŁOŻENIA POLITYKI PODATKOWEJ WICEPREMIERA EUGENIUSZA KWIATKOWSKIEGO

Obejmując w październiku 1935 roku stanowisko wicepremiera i ministra skarbu, Eugeniusz Kwiatkowski stanął nie tylko przed zadaniem zrównoważenia budżetu, ale i zasadniczej poprawy stanu polskiego systemu podatkowego. Jak pisał w swych wspomnieniach Kajetan Morawski, wiceminister skarbu, a od 1938 roku dyrektor Departamentu Podatkowego, „sama konstrukcja naszych obciążeń była i pozostawała wadliwa i nie dostosowana do struktury społecznej i gospodarczej kraju. Liczba ustaw i rozporządzeń podatkowych oraz ich zawiałość [...] powodowały, iż ogromna większość obywateli nie rozumiała i nie mogła rozumieć swych obowiązków wobec Skarbu Państwa i że wobec tego wymiar podatków przedstawiał się z ich subiektywnego punktu widzenia raczej jako pobór kontrybucji. Zbyt silna i szybka skala progresji w daninach bezpośrednich hamowała rozwój przedsiębiorstw solidnych, prowadzących rzetelnie księgi, a równocześnie znaczna ilość dochodów i obrotów pokątnych nie była wcale uchwycona podatkowo. Administracja skarbową była bardzo liczna, a mimo to przeciążoną pracą. Wszystko to wołało o gruntowną reformę, o komasację danin, uproszczenie wymiaru i, jeżeli tak można powiedzieć, skomercjalizowanie poboru”⁹.

Ten nieco długi, ale dobrze obrazujący sytuację cytat wskazuje wyraźnie na sposób patrzenia na kwestie podatkowe w ścisłym kierownictwie ministerstwa skarbu. Świadomość konieczności przeprowadzenia zmian była bowiem powszechna, chociaż warunki wciąż pozostawały niesprzyjające. O wadach systemu podatkowego mówił też w swych pierwszych wystąpieniach publicznych wicepremier Kwiatkowski, który jednak 3 lutego w Komisji Budżetowej Sejmu zastrzegł, że „do gruntownej i merytorycznej reformy nie jesteśmy obecnie przygotowani”. Do najważniejszych wad systemu podatkowego zaliczał zaś „obok znacznego obciążenia i bardzo nierównomiernego rozkładu ciężarów podatkowych [...] nadmiernie rozbudowany system przywilejów podatkowych” oraz fakt, że „aparatus fiskalny, przeciążony i zdeorientowany, popelnia

⁸ *Przemówienie Pana ministra skarbu prof. Władysława Zawadzkiego na Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu*, „Polska Gospodarcza” 1935/8, s. 280; *Przemówienie Pana ministra skarbu prof. Władysława Zawadzkiego w Sejmie (Komisji Budżetowej)*, „Polska Gospodarcza” 1935/12, s. 411; P. Grata, *Monopole skarbowe...*, s. 92; Z. Landau, *Zapomniani ministrowie skarbu Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2005, s. 240–241; J. Michalski, *Przeciążenie podatkowe w Polsce*, „Polityka Gospodarcza” 1937/51, s. 7; Mt., *Obciążenie podatkami bezpośrednimi*, „Przegląd Gospodarczy” 1938/16–17, s. 640–644.

⁹ K. Morawski, *Wspomnienia z pracy w Ministerstwie Skarbu (od grudnia 1936 do października 1939)*, „Kultura”, Paryż 1950/2–3, s. 163–164.

błędy, których poszczególne przykłady cytowane bywają w prasie i w dyskusjach publicznych jako *curiosa*". W przemówieniu otwierającym Naradę Gospodarczą 28 lutego 1936 roku dodał: „mamy nadmierną ilość podatków i skomplikowanych do nich przybudówek. Mamy uciążliwy system poboru i egzekucji. Mamy nieraz przykłady drobiazgowej dokuczliwości podatkowej i nieporządku w księgach bierczych. Interpretacja podstaw wymiarowych jest czasem chwiejna”. Ponownie jednak zastrzegł, że „nie stać nas w tej chwili na zmniejszenie globalnej sumy obciążeń społeczeństwa na rzecz Skarbu”¹⁰.

Wyloniona spośród uczestników Narady Gospodarczej Komisja Obciążeń Publicznych w swoich rezolucjach również domagała się usprawnienia postępowania wymiarowego i odwoławczego oraz ujednostajnienia sposobu interpretowania przepisów podatkowych. Główny nacisk położyła jednak, obok problemu nadmiernych obciążeń fiskalnych, na sprawę zasadniczej reformy podatkowej, która winna „dostosować zasadę systemu do struktury i warunków życia gospodarczego w Polsce i konieczności utrzymania równowagi budżetu Państwa i samorządów”. Równocześnie komisja postulowała, by „zanim warunki pozwolą na wprowadzenie w życie zasadniczej reformy”, wprowadzić takie modyfikacje przepisów podatkowych, by można było usunąć największe spośród dotykających sfery gospodarcze bolączek. Postawione w dokumencie dezyderaty dotyczyły uporządkowania przepisów o podatku gruntowym, reformy taryfy świadectw przemysłowych, ułatwień w podatku obrotowym, ulg inwestycyjnych w podatku dochodowym, ulg w opłatach stemplowych oraz wprowadzenia zasadniczych zmian w obciążeniach samorządowych¹¹.

4. PORZĄDKOWANIE SYSTEMU PODATKOWEGO

Realna ocena sytuacji i priorytet walki z deficytem określały pierwsze posunięcia Kwiatkowskiego w dziedzinie podatkowej, które oparte zostały na pakiecie zmian przygotowanych jeszcze przez ministra Zawadzkiego. Nowy rząd premiera Mariana Żyndram-Kościakowskiego już w październiku 1935 roku wystąpił do Sejmu o zgodę na udzielenie Prezydentowi pełnomocnictw do wydawania dekretów z mocą ustaw, a przyjęta 6 listopada ustawa w tej sprawie upoważniała głowę państwa do wydawania takich aktów w zakresie spraw finansowych i gospodarczych. Kwiatkowski aktywnie, zarówno w Komisji Budżetowej Sejmu, jak i na posiedzeniu plenarnym izby, uczestniczył w staraniach o pełnomocnictwa, nie tylko podnosząc najważniejszą jego zdaniem wtedy sprawę deficytu budżetowego, ale wskazując również na zaplanowane już wcześniej działania w zakresie podatków. Zgodnie z jego przewidywaniami planowane zwiększenie

¹⁰ *Fragment przemówienia E. Kwiatkowskiego na Naradzie Gospodarczej głównych organizacji gospodarczo-społecznych*, [w:] *Archiwum polityczne Eugeniusza Kwiatkowskiego*, wstęp, wybór i oprac. M. M. Drozdowski, E. Kwiatkowska-Obrąpalska, Warszawa 2002, s. 123; *Przemówienie Pana wicepremiera i ministra skarbu inż. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Komisji Budżetowej Sejmu wygłoszone w dn. 3 II 1936 r.*, „Polska Gospodarcza” 1936/6, s. 183; *W walce o lepsze jutro. Przemówienie p. wicepremiera i ministra skarbu Eugeniusza Kwiatkowskiego*, „Codzienna Gazeta Handlowa” 1936/50, s. 5.

¹¹ *Rezolucje Narady Gospodarczej*, „Przegląd Gospodarczy” 1936/6, s. 183–184; C. P., *Po Naradzie Gospodarczej*, „Polska Gospodarcza” 1936/9, s. 227–229; *Narada Gospodarcza*, „Polska Gospodarcza” 1936/10, s. 259–264; *Wyniki wielkiej narady gospodarczej. Prace rządu nad wykonaniem rezolucji Narady*, „Codzienna Gazeta Handlowa” 1936/53, s. 1.

obciążeń fiskalnych przynieść miało 217 mln zł, a podstawą tego wzrostu wpływów był nowy, obciążający przede wszystkim urzędników i wprowadzony na dwa lata, nadzwyczajny podatek od wynagrodzeń pobieranych z funduszy publicznych, który miał dać budżetowi około 157 mln zł. Kolejne 60 mln zł przynieść miały zmiany w podatku dochodowym, czyli obniżenie zwalniającego z płacenia podatku tzw. minimum egzystencji oraz nowe uregulowanie dodatku kryzysowego do tego podatku (moc traciła ustawa z 1931 roku o dodatku kryzysowym do podatku dochodowego)¹².

Oprócz czysto fiskalnych posunięć mających na celu osiągnięcie równowagi budżetowej praktycznie od początku swego urzędowania Eugeniusz Kwiatkowski podjął działania ukierunkowane na zmiany w systemie podatkowym. W grudniu 1935 roku minister skarbu powołał do życia Komisję Podatkową przy Departamencie Podatków i Opłat Ministerstwa Skarbu. Pierwsze posiedzenie komisji odbyło się 20 grudnia 1935 roku, na jej czele stanął profesor Adam Krzyżanowski, wśród członków zaś znaleźli się wybitni znawcy problemów skarbowości, w tym profesorowie Władysław Grabski i Edward Taylor oraz dr Jerzy Lubowicki. Do podstawowych zadań Komisji zaliczono opracowywanie zasad reformy systemu podatkowego, opiniowanie projektów ustaw, ważnych rozporządzeń wykonawczych i zarządzeń ministra oraz projektowanie działań na rzecz uproszczenia sposobu wykonywania przepisów podatkowych. Pierwsze posunięcia w zakresie preferowanych zmian w prawie podatkowym podjęto już na początku roku 1936. Na podstawie pełnomocnictw do wydawania dekretów w styczniu 1936 roku rząd przeprowadził unifikację podatku przemysłowego oraz podatku od nieruchomości z wcześniej obowiązującymi do nich nadzwyczajnymi bądź kryzysowymi dodatkami. W połączeniu ze zmianami przeprowadzonymi w podatku dochodowym oznaczało to znaczące uproszczenie i scalenie systemu danin bezpośrednich (zmiany w podatku od nieruchomości były pierwszym z projektów opiniowanych przez Komisję Podatkową)¹³.

W pierwszych miesiącach sprawowania przez Kwiatkowskiego funkcji ministra skarbu duży nacisk w kwestiach podatkowych położony został na „zmianę atmosfery stosunków pomiędzy władzą skarbową i podatnikiem”, a zwłaszcza na praktykę wymiaru i poboru podatków, w czym szczególnie pomocna okazała się przyjęta w 1934 roku i

¹² DzU 1935 nr 81, poz. 501; nr 82, poz. 503; nr 85, poz. 518; *Przemówienie Pana wicepremiera inż. Eugeniusza Kwiatkowskiego na Komisji Sejmu*, „Polska Gospodarcza” 1935/43, s. 1327; Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu IV kadencji (cyt. SS Sejm, Okres IV), pos. 3 z 29 października 1935, łam 71–74; E. Rose, *Przegląd sytuacji*, „Przegląd Gospodarczy” 1935/22, s. 701; Warto dodać, że 14 listopada 1935 roku ukazały się również nowe, korzystne dla podatników, przepisy o podatku od lokali, zob. DzU 1935 nr 82, poz. 505; W. Wierzchowski, *Co przyniósł dekret o podatku od lokali*, „Czasopismo Skarbowe” 1935/12, s. 773–775.

¹³ Archiwum Akt Nowych (dalej: AAN), *Protokoły posiedzeń Rady Ministrów 1918–1937*, t. 80, *Protokół posiedzenia Rady Ministrów z 11 stycznia 1936 r.*, k. 1–2; *Protokół posiedzenia Rady Ministrów z 13 stycznia 1936 r.*, k. 4; DzU 1936 nr 3, poz. 14–15; J. R., *Reforma podatku przemysłowego*, „Przegląd Gospodarczy” 1936/3, s. 91–94; K. J., *Podatek od nieruchomości*, „Przegląd Gospodarczy” 1936/4–5, s. 130–133; *Komisja podatkowa*, „Polska Gospodarcza” 1936/3, s. 101; niezbyt pozytywnie do skutków wprowadzanych zmian podatkowych odniósł się redaktor naczelny reprezentującego interesy sfer gospodarczych „Przeglądu Gospodarczego”, który pisał w swym felietonie, że dekrety podatkowe rządu przynoszą wprawdzie „wielokrotnie różne cenne uproszczenia techniki wymiaru i poboru, ale jednocześnie zmierzają w większej lub mniejszej mierze do podwyższenia dotychczasowego obciążenia fiskalnego”, zob. E. Rose, *Przegląd sytuacji*, „Przegląd Gospodarczy” 1936/3, s. 82.

zmodyfikowana po roku doświadczeń w styczniu 1936 ordynacja podatkowa. Ważnym rozstrzyganym częściowo w tym okresie problemem była również likwidacja poprzez ulgi i umorzenia olbrzymich zaległości podatkowych oraz korzystne dla podatników zmiany w sposobie egzekwowania należności fiskalnych. Drugim zasadniczym polem działań podatkowych były zmiany w obowiązujących przepisach materialnych. Należały do nich zarówno wspomniane dekrety upraszczające zobowiązania podatkowe, jak i planowane w ciągu 1936 roku uregulowanie zasad podatku gruntowego, przewidywane w przyszłości wprowadzenie nowych ulg inwestycyjnych oraz zbliżanie się momentu, w którym „będzie można realizować zamiar reformy podatkowej”. Jak we wrześniu na Konferencji Informacyjnej w Ministerstwie Skarbu mówił Jerzy Lubowicki, członek Komisji Podatkowej: „wprowadzenie jej w życie nastąpi w chwili, gdy samoczynne działanie procesów gospodarczych przy obecnych stawkach podatkowych zwiększy dochody skarbowe do tego stopnia, że powstawać poczną nadwyżki wpływów, umożliwiające realizację reformy”, bardzo podobnie w sejmowej Komisji Specjalnej do Rozważenia Sprawy Pełnomocnictw wypowiedział się 10 czerwca wicepremier Kwiatkowski¹⁴.

Wstępny okres porządkowania i scalania systemu podatkowego zamknął wydany 4 listopada 1936 roku dekret prezydenta o zmianie przepisów o podatku gruntowym. Przynosił on wreszcie, po kilkunastu latach niepodległości, unifikację przepisów o poborze tego podatku na obszarze całej Rzeczypospolitej (dotychczas obowiązywały w tej mierze dziewiętnastowieczne jeszcze rozwiązania zaborcze). Wejście w życie dekretu nie oznaczało wprawdzie pełnego ujednoczenia płaconych stawek (miało to nastąpić dopiero po zakończeniu prac nad klasyfikacją gruntów), jednak był to niezwykle ważny krok na drodze do unormowania zasad obowiązywania tego obejmującego większość ludności kraju zobowiązania podatkowego. Co istotne, zmiany wprowadzane dekretem nie niosły ze sobą żadnych skutków fiskalnych, a nawet, jak deklarował Eugeniusz Kwiatkowski, miały przynieść podatnikom wymierne korzyści szacowane na 3 mln zł. Jak pisano zaś w półurzędowej „Polsce Gospodarczej”: „nowelizacja przepisów o podatku gruntowym porządkuje tę dziedzinę w granicach dzisiaj możliwych i ułatwi niewątpliwie przeprowadzenie istotnej reformy tego podatku po ukończeniu klasyfikacji gruntów w całym Państwie” (rozpoczętej w 1935 r.)¹⁵.

Na obecność nowych elementów w polityce podatkowej państwa wyraźnie wskazywały również trzy kolejne wydane w roku 1936 dekrety prezydenta. Nowelizacja dekretu o państwowym podatku od uboju z 3 listopada 1936 roku wprowadzała terytorialne zróżnicowanie jego stawek i obniżenie ich o połowę dla województw wschodnich (nowogródzkie, poleskie, wileńskie, wołyńskie i część białostockiego). Miało to nie tylko zwiększyć dochodowość tamtejszych dostawców, ale stanowiło element propagowanego wsparcia dla rozwoju gospodarczego ziem wschodnich. Potwierdzeniem

¹⁴ Przemówienie Pana wicepremiera i ministra skarbu inż. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Sejmie, „Polska Gospodarcza” 1936/24, s. 665; J. Lubowicki, *Aktualne prace podatkowe*, „Polska Gospodarcza” 1936/38, s. 1094–1097.

¹⁵ AAN, *Protokoły...*, t. 82, *Uzasadnienie do projektu dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej o zmianie niektórych przepisów o państwowym podatku gruntowym*, k. 494–500; DzU 1935 nr 27, poz. 203; 1936 nr 85, poz. 593; SS Sejm, okres IV, pos. 29 z 1 grudnia 1936 r., łam 35; J. Rejs, *Nowelizacja podatku gruntowego*, „Polska Gospodarcza” 1936/45, s. 1344–1345; W. Wierzchowski, *Reforma podatku gruntowego*, „Czasopismo Skarbowe” 1936/16, s. 477–479; 1937/1, s. 1–2; 1937/4, s. 1–2.

tej tendencji stał się dekret z 25 listopada 1936 roku o popieraniu ruchu inwestycyjnego na obszarach województw wschodnich. Na obszarze wymienionych czterech województw oraz powiatów bielskiego, grodzieńskiego, sokólskiego i wołkowyskiego w województwie białostockim wprowadzano ulgi w podatku dochodowym z tytułu inwestycji przeprowadzanych zarówno w zakładach przemysłowych, jak i – co szczególnie istotne – w gospodarstwach rolnych. Ostatnim z tego typu aktów prawnych był dekret z 7 maja 1936 roku o ulgach podatkowych dla nabywców pojazdów mechanicznych, w myśl którego wszyscy kupujący samochody, motocykle i ciągniki o wartości do 12 tys. zł mogli koszt zakupu odliczyć od dochodu stanowiącego podstawę wymiaru podatku dochodowego (celem wprowadzanych przepisów było przyspieszenie rozwoju motoryzacji w kraju)¹⁶.

Dekretami z listopada 1936 roku zakończył się pierwszy, zgodnie z zapowiedziami, wstępny etap działań na rzecz zmian w systemie podatkowym. Wicepremier Kwiatkowski, występując 1 grudnia 1936 roku w Sejmie, mógł zatem przedstawić wyniki swoich starań w tej dziedzinie. Przypomniawszy zarówno zmiany prawne, jak i te zmierzające do poprawy sposobu działalności aparatu skarbowego, w ramach których „największa uwaga została obecnie skierowana na wartość moralną personelu skarbowego i egzekucyjnego”, co było o tyle istotne, że w poprzednich latach to właśnie sposób funkcjonowania tego personelu uznawany był za jedną z największych bolączek systemu danin publicznych w Polsce. Kwiatkowski przypomniał również, że reforma podatkowa jest niezbędna i „musi być wykonywana systematycznie, ze świadomością celu i metod pracy, etapami, tj. ugruntowania się rezultatów jednej fazy reformy do drugiej”. Wciąż jednak zastrzegał, że droga do reformy i do „realizacji dobrej polityki podatkowej” jest długa, a przedwczesne jej podjęcie mogłoby skutkować „otwarcie drzwi dla spotęgowanej samowoli i pogłębionego chaosu”. Deklarował jednak, że „prace te są z całą energią prowadzone w Ministerstwie w dalszym ciągu w tym przypuszczeniu, że może niedługo już nadejść czas, w którym umożliwiona będzie dalsza, głębsza reforma podatkowa, preferująca te procesy kapitalizacyjne i gospodarcze, które będą wzmacniać gospodarstwo społeczne i indywidualne w Polsce” (w podobnym tonie Kwiatkowski wypowiadał się w Komisji Budżetowej Sejmu w lutym 1937 roku)¹⁷.

5. MAŁA REFORMA PODATKOWA

Budżet roku 1936/37 przyniósł wreszcie oczekiwaną od lat równowagę budżetu (zbilansowanie wydatków i dochodów zwyczajnych), który wykazał się nawet minimalną

¹⁶ AAN, *Protokoły...*, t. 82: *Uzasadnienie projektu dekretu o państwowym podatku od uboju*, k. 503; DzU 1936, nr 39, poz. 294; nr 84, poz. 583; nr 88, poz. 614; K., *Ułgi podatkowe dla nabywców samochodów*, „Polska Gospodarcza” 1936/23, s. 654–655; K. S., *Ułgi inwestycyjne dla województw wschodnich*, „Polska Gospodarcza” 1936/48, s. 1446–1447; jeśli chodzi o krytykę dekretu o popieraniu ruchu inwestycyjnego na ziemiach wschodnich, zob. np. A. Heiman-Jarecki, *Przeciwko przywilejom inwestycyjnym*, „Polityka Gospodarcza” 1936/26, s. 1–3; dekret o ulgach podatkowych dla nabywców pojazdów mechanicznych rozszerzał zakres podmiotowy wprowadzonych wraz z reformą podatku dochodowego w 1935 roku ulg przysługujących kupującym pojazdy przedsiębiorstwom handlowym i przemysłowym.

¹⁷ *Przemówienia Pana wicepremiera i ministra skarbu inż. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Sejmie*, „Polska Gospodarcza” 1937/6, s. 177–178; SS Sejm, Okres IV, pos. 29 z 1 grudnia 1936 r., łam 33–35.

nadwyżką w wysokości 6 mln zł. W kontekście wpływów podatkowych bardzo wyraźnie widoczny stał się wzrost dochodów z podatków bezpośrednich, zakładany kontyngent przyniósł również podatek specjalny od wynagrodzeń z funduszy publicznych. Niedawno osiągnięta równowaga była jednak dosyć krucha i trudno ją było uznać w kontekście wcześniejszych wystąpień Kwiatkowskiego w tej sprawie za dostateczny argument przemawiający za podjęciem głębszej reformy podatkowej. Wciąż duża ostrożność w tej mierze wynikała rzecz jasna również z obaw, by ewentualne pogorszenie sytuacji budżetowej nie zachwiało podstawami prowadzonej przez rząd polityki inwestycyjnej. Reformę uniemożliwić miały również, zdaniem posła Jana Hołyńskiego, referenta preliminarza budżetowego Ministerstwa Skarbu, brak dokładnej statystyki wymiarowej oraz wciąż niedokończone prace nad klasyfikacją gruntów niezbędne do przeprowadzenia pełnej reformy podatkowej¹⁸.

Kolejny rok pracy Kwiatkowskiego w resorcie skarbu upływał pod znakiem dalszych przygotowań do zapowiadanej reformy podatkowej. Zgodnie ze złożoną przez niego w czerwcu w Komisji Skarbowej Sejmu deklaracją sprawa zmian w systemie fiskalnym podjęta została u progu kolejnej sesji budżetowej Sejmu. Pierwszego grudnia 1937 roku wicepremier, prezentując preliminarz budżetowy na rok 1938/39, ponownie przypomniał, że „jednym z najkapitałniejszych zagadnień interesujących obecnie liczne koła społeczeństwa jest sprawa reformy podatkowej”. Mimo świadomości warunkujących ją ograniczeń nadal jednak wykluczał niemożliwą do realizacji z wielu względów „dużą reformę podatkową”, wskazywał jednak na pozytywne zmiany już przeprowadzone, zarówno w sferze prawnej, jak i te dokonujące się w praktyce działania administracji skarbowej („wiadomo już wszystkim, jak daleko i korzystnie odbiegliśmy w zakresie wzajemnych stosunków urzędów i płatników od atmosfery wrogości, jeżeli taka w przeszłości istniała”). Wicepremier zapowiedział nie tylko dalsze prace „nad stopniowym ulepszaniem systemu i kasowaniem jego szczególnie wadliwych wybujałości”, ale również zadeklarował, że rząd „w granicach wciąż aktualnych potrzeb i możliwości” przedstawi „projekt reform, które niewątpliwie można by określić mianem małej reformy podatkowej”. Nie miała one wprowadzić zmian systemu, ale go ulepszać „w tak wielu punktach, że nazwanie tej reformy małą nie zmniejszy jej znaczenia ani doniosłości”. Sama zapowiedź podjęcia działań na tym polu przyniosła, jak pisano w „Przeglądzie Gospodarczym”, „niezmiernie żywy oddźwięk”, który „zdaje się świadczyć, że dotknięto tu istotnie wielkiej bolączki społecznej¹⁹”.

Zapowiedziana 1 grudnia 1937 roku tzw. mała reforma podatkowa składać się miała z kilku elementów. Przede wszystkim, jak mówił Kwiatkowski, „zamierzamy znieść od r. 1938/39 świadectwa przemysłowe”, co jednak nie mogło pozostać bez rekompensaty dla dotychczasowych beneficjentów wpływów ze świadectw. Na rzecz samorządu terytorialnego, gospodarczego i szkolnictwa zawodowego płynąć miały dochody z

¹⁸ Druki Sejmowe, okres IV, druk 300, s. 3; Zamknięcie rachunków państwowych za okres od 1 kwietnia 1936 r. do 31 marca 1937 r., Warszawa 1938, s. 44–53; M. Gniazdowski, *Wyniki roku budżetowego 1936/37*, „Przegląd Gospodarczy” 1937/11, s. 382–385.

¹⁹ SS Sejm, okres IV, pos. 60 z 1 i 2 grudnia 1937 r., łam 46–47; E. Kwiatkowski, *Gospodarstwo Polski niepodległej*, wprowadzenie i przypisy M. M. Drozdowski, Stalowa Wola 2002, s. 48; *Komisja odrzuciła wnioski o wprowadzenie nowych podatków. Min. Kwiatkowski zapowiada w jesieni zasadniczą dyskusję nad reformą podatkową*, „Dziennik Poznański” 1937/125, s. 3; E. Rose, *Przegląd sytuacji*, „Przegląd Gospodarczy” 1937/ 21, s. 685.

planowanych opłat rejestracyjnych, natomiast spadek wpływów budżetu państwa miała zrekompensować minimalna podwyżka stawki podatku obrotowego dla części z płatników. Drugim punktem reformy była nowelizacja ustawy o podatku dochodowym, w ramach której Kwiatkowski zapowiadał upoważnienie ministra skarbu do zryczałtowania podatku dla drobniejszych płatników, a także zwolnienie osób fizycznych od podatku od dywidend od akcji spółek oraz dochodów z udziałów w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością, co miało znieść podwójne opodatkowanie tych dochodów. Kolejne części składowe zmian miały obejmować obniżki stawek podatków pośrednich obciążających piwo, drożdże oraz patenty od sprzedaży piwa, a także korzystne dla podatników zmiany w podatku od nieruchomości. Wreszcie podsumowaniem planowanych zmian były zapowiadane przez wicepremiera wnioski ustawodawcze w sprawie ulg podatkowych, które miały zostać ściśle skoordynowane z polityką inwestycyjną państwa, ze szczególnym uwzględnieniem Centralnego Okręgu Przemysłowego. Kwiatkowski zapowiedział również zmniejszenie obciążeń z tytułu podatku specjalnego od wynagrodzeń oraz przedłużenie okresu obowiązywania przepisów o ulgach motoryzacyjnych, jednak na zakończenie ponownie zastrzegł, że „idąc zasadniczo na pewne reformy, domagam się bezwzględnie, by zachować umiar i stopniowość w tym pochodzie”²⁰.

22 stycznia 1938 roku rząd przyjął zasadnicze z punktu widzenia celów „małej reformy” projekty ustaw o zmianach w podatku dochodowym oraz o podatku obrotowym i o opłatach rejestracyjnych od przedsiębiorstw, które miały zastąpić tak krytykowane przepisy o państwowym podatku przemysłowym. Nieco dłużej trwały prace nad projektem ustawy o ulgach inwestycyjnych przyjętym przez gabinet Felicjana Sławoj-Składkowskiego 10 marca 1938 roku i rozszerzającym znacząco zasięg oferowanych podatnikom ulg z tytułu inwestycji. Dotychczas związane one były bowiem przede wszystkim z budownictwem mieszkaniowym, podczas gdy nowy projekt, utrzymując wsparcie dla domów o małych mieszkaniach, koncentrował się na ulgach związanych z inwestycjami przemysłowymi, szczególnie preferując te ściśle łączące się z założeniami i potrzebami polityki gospodarczej państwa²¹.

Pierwsze czytanie przyjętych w styczniu rządowych projektów ustaw podatkowych odbyło się 14 lutego 1938 roku, debatę sejmową na ich temat zaś przeprowadzono 18 marca. W zmajoryzowanym przez sanację parlamencie obie ustawy przeszły bez większych problemów, warto jednak wspomnieć o stanowisku wobec od lat oczekiwanej reformy krytycznie z reguły nastawionych do polityki podatkowej państwa posłów żydowskich. Także tym razem nie przyjęli oni przychylnie przedłożeń rządowych, a

²⁰ SS Sejm, Okres IV, pos. 60 z 1 i 2 grudnia 1937 r., łam 48; J. N., *Fragmenty reformy*, „Czas” 1938/11, s. 5; E. Rose, *Przegląd sytuacji*, „Przegląd Gospodarczy” 1938/6, s. 213–214; S. Kowalik, *Nowelizacja podatku dochodowego*, „Polska Gospodarcza” 1938/5, s. 171–172; *Uzupełnienia do „Nauki skarbowości”*, przejrane przez prof. R. Rybarskiego, *Suplement II*, oprac. K. B., Warszawa 1938, s. 9–11.

²¹ Druki Sejmowe, okres IV, druk 680, 681, 759; B. O., *Zmiany w ustawie o podatku dochodowym*, „Przegląd Gospodarczy” 1938/6, s. 250–252; A. Grajewski, *Ustawa o podatku obrotowym*, „Polska Gospodarcza” 1938/9, s. 343–346; K. A. Kolanowski, *Od podatku przemysłowego do podatku obrotowego*, „Polska Gospodarcza” s. 339–343; W. Krzychowicz, *Opłaty rejestracyjne*, „Polska Gospodarcza” s. 346–349; *Nowelizacja podatku obrotowego*, „Codzienna Gazeta Handlowa” 1938/19, s. 2; *Zniesienie podwójnego opodatkowania. Nowela do ustawy o podatku dochodowym*, *ibidem*, s. 2; *Ważne uchwały Rady Ministrów*, „Czas” 1938/70, s. 4.

występujący w imieniu Żydowskiej Reprezentacji Parlamentarnej Jakub Minberg nie tylko skrytykował brak zasadniczej reformy podatkowej, zastąpionej przez małą reformę, która „jest niejako kieszonkowym wydaniem tych oczekiwanych norm fiskalnych”, ale również negatywnie odniósł się do materii procedowanych ustaw. Krytykując przeprowadzane zmiany, które jego zdaniem wcale nie miały zmniejszyć obciążeń podatkowych, ironicznie wyrażał nawet zadowolenie, że rząd ograniczył się do małej reformy, gdyż „widząc jej wyniki można by się spodziewać po większej reformie jeszcze znaczniejszych powodów do niezadowolenia”. Z punktu widzenia większości Izby projekty uznane zostały jednak za ważny krok w kierunku systemowych zmian w systemie podatkowym, generalnie przychylnie do nowych ustaw nastawiona była również opinia publiczna. W dosyć wyważonej w swych sądach „Codziennej Gazecie Handlowej” pisano, że „jakkolwiek reforma ta nie wypełnia całkowicie wszystkich postulatów życia gospodarczego, stanowi ona jednak niewątpliwie poważne posunięcie w kierunku uproszczenia i usprawnienia naszego systemu podatkowego”²².

Ustawy o zmianach w podatku dochodowym, o podatku obrotowym oraz o opłatach rejestracyjnych od przedsiębiorstw i zajęć przyjęte zostały stosunkowo szybko i ukazały się w Dzienniku Ustaw w kwietniu i maju 1938 roku, nieco dłużej trwać miał jednak proces wprowadzania ich przepisów w życie. O ile bowiem nowela ustawy o podatku dochodowym obowiązywać miała z dniem ogłoszenia, to w wypadku dwóch pozostałych aktów prawnych tak stać się nie mogło. Przepisy o podatku obrotowym w życie wchodziły z początkiem nowego roku kalendarzowego, czyli od 1 stycznia 1939 roku, natomiast ustawa o opłatach rejestracyjnych mocy prawnej nabrać miała dopiero w rok później, czyli 1 stycznia 1940 roku. Oznaczało to, że świadectwa przemysłowe obowiązywać miały jeszcze przez blisko dwa lata po przyjęciu ustawy przez parlament (połowa wpływów z opłat rejestracyjnych trafiać miała do związków samorządu terytorialnego, 20% otrzymywać miały izby przemysłowo-handlowe i izby rzemieślnicze, 30% zaś szkoły zawodowe mające prawo publiczności)²³.

Niezwykle ważna, nie tylko ze względów podatkowych, była ostatnia z procedowanych w Sejmie i zaliczanych do tzw. małej reformy podatkowej ustawa o ulgach inwestycyjnych. Jak już w grudniu 1937 roku Kwiatkowski zapowiadał w Sejmie, że jej zasadniczym celem było stworzenie korzystnych warunków do wzrostu inwestycji w Centralnym Okręgu Przemysłowym. Występując w Izbie 25 marca 1938 roku, wicepremier przypominał o podjętych w sprawach zmian w podatkach działaniach, informując równocześnie, że omawiany projekt jest ostatnim „z zamierzonego w obecnym

²² SS Sejm, okres IV, pos. 68 z 14 lutego 1938 r., łam 6; pos.79 z 18 marca 1938 r., łam 44–47; *Obrady podatkowe Sejmu*, „Codzienna Gazeta Handlowa” 1938/65, s. 2; *Projekty nowych ustaw podatkowych w komisji skarbowej Sejmu*, „Czas” 1938/64, s. 4; zapowiadane w grudniu zmniejszenie obciążeń związanych z przeniesieniem własności nieruchomości zawarte zostały w ustawie z 28 kwietnia 1938 roku o opłatach stemplowych i sądowych związanych z przeniesieniem własności nieruchomości, natomiast projekt zmian w ustawie o opodatkowaniu piwa, przyznający ministrowi skarbu prawo do dokonywania zmian stawek podatku, rząd przyjął już 9 listopada 1937 roku, ustawa została przez Sejm ostatecznie przyjęta 16 marca 1938 roku, jednak trudno ją traktować jako element reformy podatkowej i tak też później już traktowana nie była, zob. Druki Sejmowe, okres IV, druk 556, 602, 727, DzU 1938 nr 18, poz. 136; nr 32, poz. 276.

²³ DzU 1938 nr 26, poz. 226; nr 34, poz. 292–293; część opłat za świadectwa przemysłowe uiszczonych za 1939 rok miała być zgodnie z przepisami ustawy wliczona na poczet należności z tytułu podatku obrotowego na ten rok.

okresie cyklu prac podatkowych”. Podkreślił, że ustawa o ulgach inwestycyjnych poważnie wzmocni „natężenie koniunktury w Polsce [...] i stwarzać będzie przez kilka lat automatycznie wzrastające tempo zatrudnienia”. Wciąż mając na uwadze „nie tylko realizowanie określonego programu gospodarczego, ale zarazem i niepodważanie równowagi budżetowej i równowagi planu finansowania inwestycji”, deklarował, że celem nie jest udzielenie ulg podatkowych jakiejś warstwie społecznej, lecz „idzie o stworzenie określonego ruchu kapitałów w kierunku współdziałania w fundamentalnym zadaniu uprzemysłowienia kraju”. Sama zaś ustawa traktowana być miała jako instrument przebudowy struktury gospodarczej państwa. O ogólnogospodarczym i prorozwojowym charakterze ustawy wiele mówiła sformułowana w podsumowaniu wystąpienia wicepremiera myśl, że w pracach nad ustawą „moment fiskalny był usunięty w cień w tej myśli, że załatwia się tu wielki problemat społeczno-polityczny”, a „formy ulg podatkowych były dobierane tak, by były skuteczne i dawały pożądany efekt”²⁴.

Przyjęta przez Sejm 25 marca 1938 roku i ogłoszona z datą 9 kwietnia ustawa o ulgach inwestycyjnych przyznawała znaczące ulgi podatkowe przedsiębiorstwom inwestującym przede wszystkim na obszarze Centralnego Okręgu Przemysłowego i szła, jak stwierdzał w Sejmie Jan Hołyński, sprawozdawca Komisji Skarbowej, „równoległe z planem inwestycyjnym”. Pierwszy i najważniejszy rozdział ustawy poświęcony był właśnie ułatwieniom w Centralnym Okręgu Przemysłowym. Zawierał nie tylko katalog opartych głównie (ale niewyłącznie) o podatek dochodowy zwolnień podatkowych, ale także wykaz kilkudziesięciu branż, którym ulgi przysługiwały, jasno określał również granice terytorialne samego Okręgu Centralnego. Ustawa usystematyzowała także całość obowiązujących w Rzeczypospolitej i związanych z inwestycjami przywilejów podatkowych. Kolejne rozdziały zawierały zatem regulacje dotyczące ulg podatkowych na obszarze województw wschodnich, ulg dla poszukiwawczego wiertnictwa naftowego, systemu ulg inwestycyjnych obowiązujących na obszarze całego państwa, zwolnień dla nabywców akcji i udziałów, ulg dla nowo wznoszonych budowli, wreszcie ulg dla nabywców pojazdów mechanicznych i statków powietrznych²⁵.

Przyjęcie ustaw składających się na tzw. małą reformę podatkową zamknęło najważniejszy bezwzględnie okres działań podejmowanych w sferze podatkowej przez wicepremiera i ministra skarbu Eugeniusza Kwiatkowskiego. Było zwieńczeniem jego dotychczasowych i zainicjowanych jeszcze w 1935 roku posunięć, a także próbą ścisłego zespolenia polityki podatkowej z zasadniczymi priorytetami polityki gospodarczej państwa. Sam zresztą wskazywał w Sejmie, że propozycje w zakresie podatków i ulg inwestycyjnych były ostatnim ogniwem i trzecim kompleksem realizowanych na terenie parlamentu prac finansowo-gospodarczych. Mała reforma podatkowa, mimo że – jak pisał po latach wiceminister skarbu Kajetan Morawski – wyczerpywała tylko część zagadnienia, została na ogół przychylnie przyjęta przez „szeroką opinię i sfery

²⁴ SS Sejm, okres IV, pos. 80 z 25 marca 1938 r., łam 57–63.

²⁵ *Ibidem*, łam 54; Druki Sejmowe, okres IV, druk 759, 796; DzU 1938, nr 26, poz. 224; nr 93, poz. 636; K. S., *Podatkowe ulgi inwestycyjne według ustawy*, „Polska Gospodarcza” 1938/19, s. 764–765; idem, *Ulg inwestycyjne*, „Polska Gospodarcza” 1938/51, s. 1827–1833; M. Muszkat, *Ulg podatkowe dla nabywców pojazdów mechanicznych*, „Przegląd Handlowy” 1939/4, s. 31; T. S., *Na marginesie ustawy o ulgach inwestycyjnych*, „Przegląd Gospodarczy” 1938/7, s. 262–264; *Uzupełnienia do „Nauki skarbowości”...*, s. 5–8; W. P., *Ustawa o ulgach inwestycyjnych punktem zwrotnym dla gospodarki polskiej*, „Codzienna Gazeta Handlowa” 1938/72, s. 1.

gospodarcze”. Dowodem na to były słowa Andrzeja Wierzbickiego, dyrektora naczelnego Centralnego Związku Polskiego Przemysłu, Górnictwa, Handlu i Finansów, który mówił w Sejmie, że reforma podatkowa „jest może małą co do swego zakresu i swej skali, ale jednakże bardzo istotną i głęboką, jeżeli idzie o zmianę klimatu gospodarczego i skarbowego w Polsce i w tem jest jej zasługa”. Znacznie bardziej krytycznie do małej reformy podatkowej odnosiły się rzecz jasna środowiska wrogie interwencjonizmowi, które nie tylko krytykowały zbyt skromny zakres zmian w systemie podatkowym, ale również konsekwentnie przeciwnie były traktowanym jako kolejny przykład ingerencji państwa w wolny rynek ulgom podatkowym²⁶.

6. STABILIZACJA STOSUNKÓW FISKALNYCH

Mała reforma podatkowa zakończyła praktycznie proces zmian w systemie podatkowym podjętych w połowie lat trzydziestych. Wydaje się, że w istniejących uwarunkowaniach i przy konsekwentnie głoszonych poglądach wicepremiera Kwiatkowskiego stanowiła ona realizację jego zamierzeń w tej materii. Stąd też w kolejnych jego wystąpieniach programowych trudno byłoby się doszukiwać konkretnych propozycji dalszych zmian w systemie podatkowym, a ostatnie kilkanaście miesięcy przed wybuchem II wojny światowej upłynęło pod znakiem wprowadzania w życie rozwiązań wypływających z przyjętych wiosną 1938 roku ustaw. Szesnastego listopada tego roku wydano rozporządzenie wykonawcze do ustawy o ulgach inwestycyjnych, natomiast 26 stycznia 1939 roku ukazało się kilka rozporządzeń ministra skarbu o poborze scalonego podatku obrotowego od cementu i cukru, od sprzedaży piwa, napojów winnych, wódek gatunkowych, octu, kwasu octowego i drożdży, od sprzedaży wyrobów monopolowych oraz od sprzedaży zapalek. Z kolei 23 lutego resort skarbu wydał rozporządzenie regulujące pobór podatku obrotowego w latach 1939 i 1940 w formie ryczałtu, natomiast dzień później (24 lutego) ukazało się rozporządzenie o ryczałcie w podatku dochodowym²⁷.

Priorytet przyznawany równowadze budżetowej wyraźnie determinował drugoplanowe raczej miejsce polityki podatkowej w działaniach wicepremiera. Wprawdzie w grudniu 1938 roku Eugeniusz Kwiatkowski przypominał w Sejmie niewielkie zmniejszenie obciążeń podatników wynikające z przeprowadzonych w połowie dekady zmian w niektórych podatkach (gruntowy, od lokali oraz od uboju), jednak dbałość o odpowiedni, pokrywający wydatki budżetowe poziom dochodów stała u podstaw nie tylko bardzo ostrożnej i niezmnijeszającej z założenia obciążeń podatkowych małej reformy podatkowej, ale i innych działań polityki podatkowej. Bezsprzecznie ich symbolem stały się losy podatku specjalnego od wynagrodzeń wypłacanych z funduszy

²⁶ SS Sejm, okres IV, pos. 80 z 25 marca 1938 r., łam 58, 68; K. Morawski, *op. cit.*, s. 164; *Interwencjonizm podatkowy*, „Czas” 1938/81, s. 1, 3; F. Michalik, *Zysk handlu na małej reformie podatkowej*, „Dziennik Poznański” 1938/65, s. 13.

²⁷ DzU 1938 nr 93, poz. 636; 1939 nr 9, poz. 50–53; nr 17, poz. 102–103; „Czasopismo Skarbowe” 1939/5, s. 629–644, 679–698; F.U., *Zryczałtowany podatek dochodowy*, „Polska Gospodarcza” 1939/10, s. 448–449; Wł. K., *Scalone podatki obrotowe*, „Polska Gospodarcza” 1939/6, s. 254–256; idem, *Zryczałtowany podatek obrotowy*, „Polska Gospodarcza” 1939/10, s. 446–447; L. O., *Na marginesie rozporządzenia wykonawczego do ustawy o ulgach inwestycyjnych*, „Przegląd Gospodarczy” 1939/2, s. 44–46.

publicznych. Zgodnie z dekretem z 14 listopada 1935 roku miał on być pobierany jedynie do końca roku 1937, jednak ustawą skarbową na rok 1938/39 jego obowiązywanie zostało przedłużone do końca marca 1939 roku, w budżecie na rok 1939/40 zaś datę tę przesunięto o kolejny rok. Mimo znaczącej obniżki ściąganych kwot (skutek podniesienia minimum wolnego od opodatkowania) oznaczało to jednak niezgodne z pierwotnymi przepisami utrzymanie „dla celów równowagi budżetowej” nadzwyczajnego w swej formie świadczenia fiskalnego i widoczne odejście od działań na rzecz upraszczania systemu podatkowego (podatek specjalny został zniesiony dopiero po wybuchu wojny, uchwałą Rady Ministrów z 1 września 1939 roku, a jego likwidacja połączona była z planowaną od 1 października podwyżką podatku dochodowego od uposażeń)²⁸.

Sposób potraktowania problemu podatku specjalnego był symptomatyczny dla bardzo pragmatycznego podejścia Eugeniusza Kwiatkowskiego do spraw podatkowych. Polityka podatkowa od początku miała bowiem służyć ważnym celom gospodarczym państwa. Wśród nich na plan pierwszy wysuwała się wprawdzie kwestia równowagi budżetowej, ale nie była ona celem jedynym. Kwiatkowski, mimo świadomości wpływu podatków i sposobu ich pobierania na życie gospodarcze od początku, jednak kładł duży nacisk zarówno na zwiększenie skuteczności ściągania podatków, jak i na poprawę wzajemnych stosunków między administracją skarbową a płatnikiem, co – jak się wydaje – udało mu się w znaczącym stopniu osiągnąć. Potwierdzeniem tej tezy zdawały się przytaczane przez niego w grudniu 1938 roku dane, które miały dowodzić wprawdzie szybkiej poprawy koniunktury, ale pośrednio wskazywały również na wyższą niż na początku dekady skłonność do płacenia podatków. W roku 1938 bowiem dobrowolnie zgłoszony dochód do opodatkowania był w miastach aż o 38% wyższy niż dwa lata wcześniej, w powiatowych urzędach skarbowych wzrost ten wyniósł zaś 36%. W kontekście faktu, że w okresie 1936–1938 wskaźnik koniunktury w przemyśle zwiększył się o niespełna 27%, świadczyć to mogło o tak oczekiwanym przez Kwiatkowskiego postępie w efektywności systemu podatkowego²⁹.

Pragmatyzm prowadzonej w tym okresie polityki podatkowej potwierdził również wicepremier w Komisji Inwestycyjnej Sejmu 15 lutego 1939 roku, w trakcie obrad nad kolejnym trzyletnim planem inwestycyjnym obejmującym lata 1939–1942. Prezentując potencjalne źródła finansowania inwestycji państwowych, sporo miejsca poświęcił właśnie podatkom. Mimo przytaczanych przykładów wzrostu poziomu obciążenia podatkowego społeczeństw wielu krajów europejskich Kwiatkowski wykluczył nadwyżki budżetowe spośród realnych dróg pozyskiwania środków na cele inwestycyjne. Trudno było, zdaniem wicepremiera, sięgać po dodatkowe dochody podatkowe w sytuacji, gdy społeczeństwo w swej masie było raczej ubogie, a poziom obciążenia skarbowego był w Polsce *per capita* jednym z najniższych w Europie. Na pytanie, „czy można iść drogą

²⁸ DzU 1939 nr 20, poz. 161; 1939 nr 27, poz. 177; SS Sejm, okres V, pos. 2 z 2 grudnia 1938 r., łam 14–15; E. Kwiatkowski, *Dziennik lipiec 1939 – sierpień 1940*, oprac. M. M. Drozdowski, Rzeszów 2003, s. 153; *Uzupełnienia do „Nauki skarbowości”...*, s. 12; *Wojenny budżet i zarządzania finansowe*, „Codzienna Gazeta Handlowa” 1939/201, s. 1; brak kontynuacji ledwie rozpoczętej reformy podatkowej był w roku 1939 jednym z podstawowych zarzutów stawianych polityce gospodarczej rządu, por. np. *Nowe problemy i stare metody*, „Czas” 1939/43, s. 1; J. Gwiazdomorski, *Uwagi laika o reformie podatkowej*, „Czas” 1939/98, s. 13.

²⁹ „Mały Rocznik Statystyczny” (dalej: MRS) 1939, s. 3; SS Sejm, Okres V, pos. 2 z 2 grudnia 1938 r., łam 15; obliczenia własne.

zwiększenia nacisku śruby podatkowej”, Kwiatkowski odpowiadał, nie pozostawiając wątpliwości, że „na tej drodze nie można dziś i w najbliższych latach oczekiwać wielkich sukcesów”. Wicepremier wychodził z założenia, że budżet może wzrastać jedynie proporcjonalnie do zwiększania się dochodu społecznego, czego potwierdzeniem były opracowywane w tym czasie preliminarze. Przyznawał również: „świadomie dopuściłem w ostatnich latach do niewyzyskiwania zwiększających się możliwości podatkowych w Polsce, bo byłem przekonany, że akumulator dochodu społecznego był niestety wyczerpany i należało mu stworzyć pewien zapas energii”³⁰.

I tej zasadzie minister skarbu był wierny już do końca swego urzędowania, chociaż pewien „wyłom w proklamowanej przez rząd polityce nie podwyższania podatków” został jednak w 1938 roku dokonany, a była nim tzw. opłata przemiałowa wprowadzona ustawą z 5 sierpnia o środkach finansowych na popieranie gospodarczo uzasadnionego kształtowania cen artykułów rolniczych. Opłata, zwana przez krytyków akcyzą od mąki, uiszczana była przez młyny w razie spadku cen poniżej 20 zł za kwintal mąki bądź kaszy. Sama ustawa zaś miała, zdaniem Kwiatkowskiego, „zainicjować zasadę ciągłości w wysiłku o nieco wyższy i trwalszy standard życia gospodarczego wsi”. Mimo że opłata przemiałowa w założeniu miała wspierać korzystne kształtowanie się cen artykułów rolnych, a dochody z niej nie zasilaty budżetu, był to jednak nowy podatek celowy, który – jak pisał krytyczny wobec polityki gospodarczej rządu publicysta – był efektem nieudolnej polityki budżetowej i związanego z nią braku środków na gospodarczo uzasadnione działania interwencyjne na rynku rolnym (w pierwszym okresie obowiązywania opłaty wpływy z niej wynosiły 2–3 mln zł miesięcznie)³¹.

7. KSZTAŁTOWANIE SIĘ WPLYWÓW PODATKOWYCH W LATACH 1935–1939

Analizując blisko czteroletni okres sprawowania przez Eugeniusza Kwiatkowskiego urzędu ministra skarbu, warto się przyjrzeć również kształtowaniu się w tym czasie dynamiki i struktury wpływów podatkowych. O ile pierwszy ze wskaźników był wypadkową raczej czynników koniunkturalnych i poziomu nacisku fiskalnego, to już przesunięcia zachodzące w strukturze wpływów skarbowych można uznać za przynajmniej częściowe odzwierciedlenie zmian będących skutkiem prowadzonej w tym okresie polityki podatkowej.

W roku budżetowym 1935/36 (kwiecień–marzec), gdy wicepremier Kwiatkowski obejmował dopiero kierownictwo resortu skarbu globalne wpływy z danin publicznych i monopoli wyniosły 1640 mln zł i były minimalnie tylko wyższe niż w kilku poprzednich naznaczonych kryzysem latach. Dochody z podatków i monopoli przyniosły wtedy budżetowi 1469 mln zł, czyli blisko 90% wszystkich wpływów skarbowych. W ciągu

³⁰ *Trzyletni Plan Inwestycyjny. Przemówienie Pana wicepremiera i ministra skarbu Eugeniusza Kwiatkowskiego w Sejmie*, „Polska Gospodarcza” 1939/7, s. 264–265.

³¹ *Druki Sejmowe, okres IV, druk 874, s. 3; DzU 1938 nr 56, poz. 447; Ustawa o środkach finansowych na popieranie uzasadnionego kształtowania cen artykułów rolnych. Przemówienie Pana wicepremiera i ministra skarbu Eugeniusza Kwiatkowskiego w Senacie*, „Polska Gospodarcza” 1938/31, s. 1116–1118; A. Z., *Wpływy z opłat przemiałowych, ibidem 1939/3, s. 85–87; Premie zbożowe*, „Polityka Gospodarcza” 1938/65–66, s. 4–7; *Wpływy z opłat przemiałowych sięgają 19,2 mln zł*, „Codzienna Gazeta Handlowa” 1939/22, s. 2.

kolejnych lat dochody Skarbu systematycznie się zwiększały i wzrosły do 2141 mln zł w roku 1938/39, wpływy z podatków i monopoli zaś zwiększyły się w tym czasie do 1898 mln zł, czyli o 29%, a wzrost dochodów szczególnie był widoczny w roku 1936/37 (tab. 1).

Ponieważ wpływy z podatków pośrednich oraz monopoli skarbowych były przede wszystkim wypadkową rozmiarów konsumpcji objętych nimi produktów i obowiązujących stawek podatkowych, najbardziej obiektywny obraz skutków prowadzonej polityki podatkowej przynieść może analiza zmian zachodzących w strukturze dochodów oraz udziału w niej podatków bezpośrednich. Przede wszystkim należy zauważyć w tym względzie najszybszą w omawianym okresie dynamikę wzrostu dochodu z tej kategorii danin publicznych. W roku 1938/39 podatki bezpośrednie dały bowiem aż o blisko 60% wpływów więcej niż 4 lata wcześniej, podczas gdy w przypadku podatków pośrednich wzrost wyniósł w tym czasie 26%, dla monopoli fiskalnych zaś tylko 12%. Wskutek tak wyraźnych różnic w zakresie dynamiki wpływów zwiększył się udział danin bezpośrednich w dochodach skarbowych. Z 32% w roku 1935/36 wzrósł do 39% w 1938/39, a po uwzględnieniu również noszącego cechy daniny bezpośredniej podatku specjalnego od wynagrodzeń udział ten od roku 1936/37 utrzymywał się na poziomie 44%, czyli aż o połowę wyższym niż dekadę wcześniej (w okresie od stycznia do lipca 1939 roku udział podatków bezpośrednich w strukturze wpływów skarbowych utrzymywał się na podobnym poziomie)³².

Tabela 1. Struktura wpływów z danin publicznych i monopoli w latach 1935/36–1938/39

Podatek	1935/36		1936/37		1937/38		1938/39	
	(mln zł)	(%)	(mln zł)	(%)	(mln zł)	(%)	(mln zł)	(%)
Podatki bezpośrednie	522	32	646	35	723	35	830	39
Podatki pośrednie	164	10	181	10	191	9	214	10
Cła	83	5	92	5	168	8	152	7
Opłaty stempłowe	88	5	84	5	89	4	91	4
Daniny nadzwyczajne	90	6	34	2	33	2	25	1
Podatek specjalny od wynagrodzeń	52	3	175	9	180	9	108	5
Monopole	641	39	638	34	665	33	721	34
Razem	1640	100	1850	100	2049	100	2141	100

Źródło: MRS 1939, s. 380; obliczenia własne.

³² E. Kwiatkowski, *Dziennik...*, s. 22, 79, 107; *Wpływy z danin publicznych i monopoli w maju 1939 r.*, „Przegląd Gospodarczy” 1939/12, s. 434; o udziale w dochodach skarbowych podatków pośrednich i monopoli skarbowych zob. P. Grata, *Monopole skarbowe...*, s. 89.

Wyraźny i znacznie wyższy od postępów koniunktury wzrost wpływów z podatków bezpośrednich wpływał przede wszystkim ze zmian wprowadzonych w pierwszych miesiącach urzędowania Eugeniusza Kwiatkowskiego, a zaplanowanych jeszcze przez Władysława Zawadzkiego. Czynnikiem wspierającym ten proces stało się scalenie podatków bezpośrednich z wcześniej obowiązującymi dodatkami nadzwyczajnymi do nich, czego skutkiem był wyraźny wzrost w roku 1936/37 wpływów z podatku przemysłowego oraz pewna część przyrostu w ramach podatku dochodowego. Równie istotne było także wejście w życie zmian w podatku dochodowym (obniżenie wysokości dochodu wolnego od podatku) oraz wprowadzenie podatku specjalnego od wynagrodzeń wypłacanych z funduszy publicznych, co nie tylko wspomogło dzieło równoważenia budżetu, ale również przeniosło na daniny bezpośrednie główny ciężar finansowania dochodów Skarbu Państwa. Należy zauważyć, że znaczące zwiększenie obciążeń podatkowych w połowie lat trzydziestych w nieco innym świetle każe spojrzeć na konsekwentnie deklarowaną w kolejnych latach przez Kwiatkowskiego wstrzemięźliwość w nakładaniu nowych obciążeń podatkowych.

Drugim ważnym wnioskiem wypływającym z analizy struktury wpływów skarbowych drugiej połowy lat trzydziestych jest, będące skutkiem zmian dokonanych w systemie podatkowym na przełomie lat 1935 i 1936, widoczne zmniejszenie znaczenia w nim danin nadzwyczajnych, a więc wszelkiego rodzaju dodatków do już istniejących podatków. Jeszcze w roku 1935/36 przyniosły one budżetowi blisko 100 mln zł i obejmowały 6% ogółu wpływów, by później zmniejszyć swój udział do już tylko 2% (20–30 mln zł rocznie). Równocześnie jednak zwiększało się także znaczenie we wpływach nadzwyczajnego i z założenia czasowego, ale jednak samoistnego podatku specjalnego od wynagrodzeń wypłacanych z funduszy publicznych. Wprowadzony staraniem Eugeniusza Kwiatkowskiego przynosił on od roku 1936/37 aż 9% wpływów skarbowych, stając się w ten sposób niezwykle istotnym gwarantem równowagi budżetowej, czego skutkiem była wskazana już niechęć do rezygnacji z tego tak wydajnego źródła dochodów.

Wpływy ze zwyczajnych danin bezpośrednich opierały się w omawianym okresie na dwóch podstawowych podatkach – dochodowym i przemysłowym (od 1939 roku obrotowym). Łącznie obejmowały one w końcu omawianego okresu już ponad 75% wszystkich dochodów tej grupy świadczeń fiskalnych. Tradycyjnie niewielki był w nich, mimo wybitnie rolniczego charakteru struktury gospodarczej kraju, udział podatku gruntowego, z którego wpływy były bardzo stabilne i wraz z poprawą koniunktury odgrywały coraz mniejszą rolę w finansowaniu potrzeb budżetu. Wyraźnie zwiększały się natomiast w końcu lat trzydziestych kwoty uzyskiwane z odsetek, grzywien i kar nakładanych na osoby zalegające z podatkami, a wzrost ten utożsamiać należy zarówno z poprawą koniunktury, jak i polityką władz skarbowych nastawianą nie tylko na lepszą egzekucję należności, ale i ułatwienia w spłacie zaległych zobowiązań podatkowych.

Jednak najbardziej istotną zmianą w strukturze dochodów skarbowych w omawianym okresie był wzrost znaczenia podatku dochodowego we wpływach z danin bezpośrednich. Mimo nadziei z nim związanych od pierwszych lat niepodległości podatek ten zdecydowanie nie spełniał tych oczekiwań. W połowie lat dwudziestych przynosił bowiem zaledwie kilkanaście procent dochodów z danin bezpośrednich, w drugiej połowie dekady udział ten wzrósł do nieco ponad 1/4.

Tabela 2. Struktura wpływów z podatków bezpośrednich w latach 1935/36-1938/39

Podatek	1935/36		1936/37		1937/38		1938/39	
	(mln zł)	(%)	(mln zł)	(%)	(mln zł)	(%)	(mln zł)	(%)
Gruntowy	56	10,8	60	9,3	59	8,2	58	7,0
Od nieruchomości	74	14,1	82	12,7	86	11,9	88	10,6
Przemysłowy	172	32,9	225	34,8	262	36,2	301	36,3
Dochodowy	192	36,8	246	38,1	279	38,6	343	41,3
Od kapitałów i rent	4	0,8	5	0,8	5	0,7	5	0,6
Od energii elektrycznej	6	1,1	6	0,9	6	0,8	7	0,8
Od uboju	8	1,5	8	1,2	9	1,2	9	1,1
Odsetki, grzywny i kary	10	2,0	14	2,2	17	2,4	19	2,3
Razem	522	100	646	100	723	100	830	100

Zródło: MRS 1939, s. 380; obliczenia własne.

Dopiero w okresie kryzysu przekroczył poziom 1/3, a w roku 1934/35 stał się najważniejszym źródłem wpływów spośród podatków bezpośrednich, co wynikało ze wspomnianego już zmniejszenia w tym czasie obciążeń związanych z podatkiem przemysłowym. Wraz z przeprowadzonymi w połowie lat trzydziestych zmianami prawnymi wpływy Skarbu z podatku dochodowego przekroczyły poziom 250 mln zł, w ostatnim pełnym roku budżetowym przed wybuchem wojny zaś wyniosły aż 343 mln zł. Dzięki temu uczestniczyły w strukturze wpływów z danin bezpośrednich już na poziomie ponad 40%, realizując tym samym zapisaną w pochodzącym z 1939 roku sprawozdaniu Komisji Budżetowej Sejmu zasadę, że „w każdym uporządkowanym ustroju skarbowym winien podatek dochodowy odgrywać decydującą rolę”³³.

³³ Druki Sejmowe, okres V, druk 100, cz. 8, s. 4; M. Gniazdowski, *Wyniki roku budżetowego 1935/36*, „Przegląd Gospodarczy” 1936/11, s. 365; P. Grata, *Monopole skarbowe...*, s. 56, 96; na temat znaczenia podatku dochodowego w formułowanych u progu niepodległości założeniach polskiej polityki podatkowej zob. P. Grata, *Kierunki polityki podatkowej państwa polskiego w 1919 r.*, „Polityka i Społeczeństwo” 2010/7, s. 51; idem, *Polityka podatkowa ministra skarbu Władysława Grabskiego w okresie od grudnia 1919 r. do listopada 1920 r.*, „Limes. Studia i materiały z dziejów Europy Środkowo-Wschodniej” 2009/2, s. 160–162.

8. UWAGI KOŃCOWE

Polityka podatkowa prowadzona przez wicepremiera i ministra skarbu Eugeniusza Kwiatkowskiego była nastawiona na realizację kilku zasadniczych celów. Pierwszym bez wątplenia pozostawała równowaga budżetowa, a więc zagwarantowanie odpowiednich wpływów podatkowych dla Skarbu, drugim było dążenie do wykorzystania podatków w procesie wspierania dokonujących się w kraju procesów inwestycyjnych. Na dalszym miejscu znajdowały się kwestie związane z oczekiwanymi od lat zmianami w systemie podatkowym, co dało się zauważyć już w pierwszych miesiącach urzędowania wicepremiera Kwiatkowskiego. Doprowadził on wprawdzie w tym czasie do pewnego uproszczenia systemu podatkowego, równocześnie jednak wprowadził w nim kilka zmian wynikających z dążenia do uzyskania równowagi budżetowej i wyraźnie zwiększających nacisk fiskalny.

W kolejnych latach dalszych tego typu posunięć już praktycznie nie było (wyjątek stanowiła dosyć ograniczona w swym zasięgu opłata przemysłowa), jednak działania w ramach polityki podatkowej nadal pozostawały wypadkową realizacji wskazanych założeń. W obawie o trwałość równowagi budżetu zwyczajnego Kwiatkowski *a priori* odrzucał zatem możliwość przeprowadzenia gruntownej reformy podatkowej, ograniczając się jedynie do ważnej z punktu widzenia podatników, ale bardzo ograniczonej tzw. małej reformy podatkowej, której realnych efektów nie udało się przed wybuchem wojny zweryfikować.

Wskutek obowiązujących priorytetów trudno o jednoznaczną ocenę polityki podatkowej Eugeniusza Kwiatkowskiego. Z punktu widzenia stawianych przez niego celów można uznać, że odniósł sukces – dochody budżetu zwyczajnego równoważyły stopniowo zwiększające się wydatki, a przedsiębiorcy uczestniczący w procesach inwestycyjnych mogli korzystać z rozbudowanego katalogu ulg podatkowych. Z punktu widzenia natomiast obiektywnie dostrzeganej, również w kręgach rządzących, potrzeby dalszych zmian w systemie podatkowym o takim sukcesie mówić byłoby jednak trudno. W roku 1939 wciąż w wielu punktach aktualna pozostawała bowiem krytyczna diagnoza na temat systemu podatkowego postawiona przez samego Kwiatkowskiego w lutym 1936 roku, a ostatnie przed wojną sprawozdanie Komisji Budżetowej Sejmu na temat preliminarza budżetowego na rok 1939/40 zawierało wytyczne dla wciąż odkładanej w czasie, przyszłej reformy podatkowej³⁴.

Upierałbym się przy dotychczasowym sposobie zapisywania kolejnych lat budżetowych, czyli 1936/37, 1939/40, a nie 1936/1937, czy też 1939/1940 – po prostu taki był zapis źródłowy i tak to zapisywano zarówno w preliminarzach, jak i drukach sejmowych oraz publikowanych w Dzienniku Ustaw ustawach skarbowych. Zaznaczyłem wszystkie te miejsca na żółto i proszę o przywrócenie uprzedniego zapisu.

³⁴ Druki Sejmowe, okres V, druk 100, cz. 8, s. 2–3; zdaniem referenta komisji Brunona Sikorskiego zreformowany system podatkowy powinien być prosty i jasny, tani oraz sprawiedliwy i powszechny, w którym „opłaty muszą być rozłożone możliwie równomiernie na wszystkich obywateli, z unikaniem jakichkolwiek przywilejów”.

LITERATURA

- [1] A. Z., *Wpływy z opłat przemysłowych*, „Polska Gospodarcza” 1939/3.
- [2] Archiwum Akt Nowych, Protokoły posiedzeń Rady Ministrów 1918–1937, t. 80, 82.
- [3] B. O., *Zmiany w ustawie o podatku dochodowym*, „Przegląd Gospodarczy” 1938/6.
- [4] C. P., *Po Naradzie Gospodarczej*, „Polska Gospodarcza” 1936/9.
- [5] Druki Sejmowe, okres IV 1935–1938.
- [6] Druki Sejmowe, okres V 1938–1939.
- [7] Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1930, 1931, 1932, 1933, 1935, 1936, 1938, 1939.
- [8] FU, *Zryczałtowany podatek dochodowy*, „Polska Gospodarcza” 1939/10.
- [9] *Fragment przemówienia E. Kwiatkowskiego na Naradzie Gospodarczej głównych organizacji gospodarczo-społecznych*, [w:] *Archiwum polityczne Eugeniusza Kwiatkowskiego*, wstęp, wybór i oprac. M. M. Drozdowski, E. Kwiatkowska-Obrąpalska, Warszawa 2002.
- [10] Gniazdowski M., *Wyniki roku budżetowego 1935/36*, „Przegląd Gospodarczy” 1936/11.
- [11] Gniazdowski M., *Wyniki roku budżetowego 1936/37*, „Przegląd Gospodarczy” 1937/11.
- [12] Grajewski A., *Ustawa o podatku obrotowym*, „Polska Gospodarcza” 1938/9.
- [13] Grata P., *Kierunki polityki podatkowej państwa polskiego w 1919 r.*, „Polityka i Społeczeństwo” 2010/7.
- [14] Grata P., *Monopole skarbowe w polityce podatkowej Drugiej Rzeczypospolitej*, Rzeszów 2009.
- [15] Grata P., *Polityka podatkowa II Rzeczypospolitej. Zarys problematyki*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych” 2012/72.
- [16] Grata P., *Polityka podatkowa ministra skarbu Władysława Grabskiego w okresie od grudnia 1919 r. do listopada 1920 r.*, „Limes. Studia i materiały z dziejów Europy Środkowo-Wschodniej” 2009/2.
- [17] Gwiazdomorski J., *Uwagi laika o reformie podatkowej*, „Czas” 1939/98.
- [18] Heiman-Jarecki A., *Przeciwko przywilejom inwestycyjnym*, „Polityka Gospodarcza” 1936/26.
- [19] *Interwencjonizm podatkowy*, „Czas” 1938/81.
- [20] J. N., *Fragmenty reformy*, „Czas” 1938/11.
- [21] J. R., *Reforma podatku przemysłowego*, „Przegląd Gospodarczy” 1936/3.
- [22] K., *Ulgi podatkowe dla nabywców samochodów*, „Polska Gospodarcza” 1936/23.
- [23] K. J., *Podatek od nieruchomości*, „Przegląd Gospodarczy” 1936/4–5.
- [24] K. S., *Podatkowe ulgi inwestycyjne według ustawy*, „Polska Gospodarcza” 1938/19.
- [25] K. S., *Ulgi inwestycyjne*, „Polska Gospodarcza” 1938/51.
- [26] K. S., *Ulgi inwestycyjne dla województw wschodnich*, „Polska Gospodarcza” 1936/48.
- [27] Kolanowski K. A., *Od podatku przemysłowego do podatku obrotowego*, „Polska Gospodarcza” 1938/9.

- [28] *Komisja odrzuciła wnioski o wprowadzenie nowych podatków. Min. Kwiatkowski zapowiada w jesieni zasadniczą dyskusję nad reformą podatkową*, „Dziennik Poznański” 1937/125.
- [29] *Komisja podatkowa*, „Polska Gospodarcza” 1936/3.
- [30] Kowalik S., *Nowelizacja podatku dochodowego*, „Polska Gospodarcza” 1938/5.
- [31] Krzychowicz W., *Oplaty rejestracyjne*, „Polska Gospodarcza” 1938/9.
- [32] Kwiatkowski E., *Dziennik lipiec 1939 – sierpień 1940*, oprac. M. M. Drozdowski, Rzeszów 2003.
- [33] Kwiatkowski E., *Gospodarstwo Polski niepodległej*, wprowadzenie i przypisy M. M. Drozdowski, Stalowa Wola 2002.
- [34] L. O., *Na marginesie rozporządzenia wykonawczego do ustawy o ulgach inwestycyjnych*, „Przegląd Gospodarczy” 1939/2.
- [35] Landau Z., *Zapomniani ministrowie skarbu Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2005.
- [36] Landau Z., Tomaszewski J., *Gospodarka Polski międzywojennej*, t. III: *Wielki kryzys 1930–1935*, Warszawa 1982.
- [37] Landau Z., Tomaszewski J., *Gospodarka Polski międzywojennej*, t. IV: *Lata interwencjonizmu państwowego 1936–1939*, Warszawa 1989.
- [38] Lubowicki J., *Aktualne prace podatkowe*, „Polska Gospodarcza” 1936/38.
- [39] Łapa M., *Modernizacja państwa. Polska polityka gospodarcza 1926–1929*, Łódź 2002.
- [40] *Mały Rocznik Statystyczny* 1939.
- [41] Michalik F., *Zysk handlu na malej reformie podatkowej*, „Dziennik Poznański” 1938/65.
- [42] Michalski J., *Przeciążenie podatkowe w Polsce*, „Polityka Gospodarcza” 1937/51.
- [43] Morawski K., *Wspomnienia z pracy w Ministerstwie Skarbu (od grudnia 1936 do października 1939)*, „Kultura” Paryż 1950/2–3.
- [44] Morawski W., *Od marki do złotego. Historia finansów Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2009.
- [45] Mt., *Obciążenie podatkami bezpośrednimi*, „Przegląd Gospodarczy” 1938/16–17.
- [46] Muszkat M., *Ulgi podatkowe dla nabywców pojazdów mechanicznych*, „Przegląd Handlowy” 1939/4.
- [47] *Narada Gospodarcza*, „Polska Gospodarcza” 1936/10.
- [48] *Nowe problemy i stare metody*, „Czas” 1939/43.
- [49] *Nowelizacja podatku obrotowego*, „Codzienna Gazeta Handlowa” 1938/19.
- [50] *Obrady podatkowe Sejmu*, „Codzienna Gazeta Handlowa” 1938/65.
- [51] *Premie zbożowe*, „Polityka Gospodarcza” 1938/65–66.
- [52] *Projekty nowych ustaw podatkowych w komisji skarbowej Sejmu*, „Czas” 1938/64.
- [53] *Przemówienie Pana ministra skarbu prof. Władysława Zawadzkiego na Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu*, „Polska Gospodarcza” 1935/8.
- [54] *Przemówienie pana ministra skarbu prof. Wł. Zawadzkiego w Sejmie*, „Polska Gospodarcza” 1934/5.

- [55] *Przemówienie Pana ministra skarbu prof. Władysława Zawadzkiego w Sejmie (Komisji Budżetowej)*, „Polska Gospodarcza” 1935/12.
- [56] *Przemówienie Pana wicepremiera i ministra skarbu inż. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Komisji Budżetowej Sejmu wygłoszone w dn. 3 II 1936 r.*, „Polska Gospodarcza” 1936/6.
- [57] *Przemówienie Pana wicepremiera i ministra skarbu inż. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Sejmie*, „Polska Gospodarcza” 1936/24.
- [58] *Przemówienia Pana wicepremiera i ministra skarbu inż. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Sejmie*, „Polska Gospodarcza” 1937/6.
- [59] *Przemówienie Pana wicepremiera inż. Eugeniusza Kwiatkowskiego na Komisji Sejmu*, „Polska Gospodarcza” 1935/43.
- [60] Rejs J., *Nowelizacja podatku gruntowego*, „Polska Gospodarcza” 1936/45.
- [61] *Rezolucje Narady Gospodarczej*, „Przegląd Gospodarczy” 1936/6.
- [62] *Rocznik Ministerstwa Skarbu 1927–1930*, Warszawa 1931.
- [63] Rose E., *Przegląd sytuacji*, „Przegląd Gospodarczy” 1935/22.
- [64] Rose E., *Przegląd sytuacji*, „Przegląd Gospodarczy” 1936/3.
- [65] Rose E., *Przegląd sytuacji*, „Przegląd Gospodarczy” 1937/21.
- [66] Rose E., *Przegląd sytuacji*, „Przegląd Gospodarczy” 1938/6.
- [67] *Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu 1935–1939*.
- [68] Szpunar J., *Polityka podatkowa Polski w okresie kryzysu w latach 1929–1933*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych” 1958/20.
- [69] T. S., *Na marginesie ustawy o ulgach inwestycyjnych*, „Przegląd Gospodarczy” 1938/7.
- [70] *Trzyletni Plan Inwestycyjny. Przemówienie Pana wicepremiera i ministra skarbu Eugeniusza Kwiatkowskiego w Sejmie*, „Polska Gospodarcza” 1939/7.
- [71] *Ustawa o środkach finansowych na popieranie uzasadnionego kształtowania cen artykułów rolnych. Przemówienie Pana wicepremiera i ministra skarbu Eugeniusza Kwiatkowskiego w Senacie*, „Polska Gospodarcza” 1938/31.
- [72] *Uzupełnienia do „Nauki skarbowości”*, przejrzone przez prof. R. Rybarskiego, Supplement II, oprac. K. B., Warszawa 1938.
- [73] W. P., *Ustawa o ulgach inwestycyjnych punktem zwrotnym dla gospodarki polskiej*, „Codzienna Gazeta Handlowa” 1938/72.
- [74] *W walce o lepsze jutro. Przemówienie p. wicepremiera i ministra skarbu Eugeniusza Kwiatkowskiego*, „Codzienna Gazeta Handlowa” 1936/50.
- [75] *Ważne uchwały Rady Ministrów*, „Czas” 1938/70.
- [76] Wierzchowski W., *Co przyniósł dekret o podatku od lokali*, „Czasopismo Skarbowe” 1935/12.
- [77] Wierzchowski W., *Reforma podatku gruntowego*, „Czasopismo Skarbowe” 1936/16; 1937/1; 1937/4.
- [78] Wł. K., *Scalone podatki obrotowe*, „Polska Gospodarcza” 1939/6.
- [79] Wł. K., *Zryczałtowany podatek obrotowy*, „Polska Gospodarcza” 1939/10.
- [80] *Wojenny budżet i zarządzenia finansowe*, „Codzienna Gazeta Handlowa” 1939/201.
- [81] *Wpływy z danin publicznych i monopolii w maju 1939 r.*, „Przegląd Gospodarczy” 1939/12.

- [82] *Wpływy z opłat przemysłowych sięgają 19,2 mln zł*, „Codzienna Gazeta Handlowa” 1939/22.
- [83] *Wyniki wielkiej narady gospodarczej. Prace rządu nad wykonaniem rezolucji Narady*, „Codzienna Gazeta Handlowa” 1936/53.
- [84] *Zamknięcie rachunków państwowych za okres od 1 kwietnia 1936 r. do 31 marca 1937 r.*, Warszawa 1938.
- [85] *Zniesienie podwójnego opodatkowania. Nowela do ustawy o podatku dochodowym*, „Codzienna Gazeta Handlowa” 1938/19.

TAX POLICY OF THE DEPUTY OF PRIME MINISTER AND MINISTER OF THE TREASURY EUGENIUSZ KWIATKOWSKI IN 1935–1939

Eugeniusz Kwiatkowski was the author of the modernization program of the Second Polish Republic. He was famous for building the Central Industrial District. From 1935 to 1939 he was also responsible for tax policy as Deputy Prime Minister and Minister of the Treasury. A balanced budget was a top priority of this policy. Kwiatkowski primarily sought to obtain adequate to the needs of tax revenue. Therefore, in the first year in his office, he raised the tax burden. His next target was to order the tax system, which Kwiatkowski began in the budget session of parliament in 1935/1936. In November 1937 he announced a small tax reform. It was carried out in spring 1938. It consisted of the Law on turnover tax, which changed the rules of the criticized industrial tax, and the Act on Investment Incentives. Entrepreneurs were satisfied with the changes in taxes but demanded further reforms. Kwiatkowski did not decide on a general tax reform because he believed it was too early to carry it out. The lack of this reform was the biggest failure of his tax policy but it has to be mentioned that Kwiatkowski realised all other objectives. Tax revenues covered budget expenses, investment incentives to support modernization processes and a small tax reform removed the biggest defects of the tax system.

Keywords: Eugeniusz Kwiatkowski, tax policy, tax reform, tax system, investment incentives.

DOI:10.7862/rz.2014.hss.2

Przesłano do redakcji: marzec 2014

Przyjęto do druku: czerwiec 2014