

STATYSTYKA

GOSPODARSTWA GMINNEGO

PRZEZ

DR. JÓZEFA KLECZYŃSKIEGO

LWÓW

NAKŁADEM AUTORA.

PRZEDRUK Z „PRZEWODNIKA NAUKOWEGO I LITERACKIEGO”,

Z drukarni W. Łozińskiego,

1878.

STATYSTYKA

GOSPODARSTWA GMINNEGO

W GMINIE

B 15114

STATYSTYKA GOSPODARSTWA GMINNEGO

PRZEZ

DR. JÓZEFA KLECZYŃSKIEGO

P. 435



LWÓW

NAKŁADEM AUTORA.

PRZEDRUK Z „PRZEWODNIKA NAUKOWEGO I LITERACKIEGO”.

Z drukarni W. Łozińskiego.

1878.

Bz 58427
640011 II

B 15114



20,-

I.

Najbardziej ponętne dla statystyka są badania skarbowości, ponieważ mając do czynienia z materiałem pewnym, gotowym, i przystępnym, nie potrzebuje on nie pozostawiać domysłowi, a przytem rozpatruje najważniejsze sprawy, związane z najwyższymi zagadnieniami życia publicznego. Jeżeli więc mimo tego w statystyce przynajmniej urzędowej, dział skarbowy jest może najwięcej zaniedbany, pochodzi to ze względów na trudność zadania, jaka w równej mierze nie natrafia się przy innych pracach statystycznych. Statystyka finansowa wymaga oprócz fachowego wykształcenia, tak dokładnej znajomości stosunków, tak gruntownego zapoznania się z ustawodawstwem i teorią nauki skarbowej, jakiej nabyć można dopiero przez długie studia specjalne. Szczególniej też statystyka porównawcza różnych państw, wymaga niezwyklej oględności, w skutek czego potrzeba wiele bardzo czasu poświęcić badaniom skarbowym do zupełnego zawładnięcia przedmiotem. Przytem statystyka skarbową dotyka pytań często drażliwych dla urzędowego stanowiska i już z tego powodu najczęściej głębsze badania finansowe nie bywają dokonywane przez fachowych statystyków, a tak nie dziw, że mimo obfitości i przystępności materiału, dotychczas na tem polu mało jeszcze działano.

Trudności powyższe jeszcze bardziej potęgują się wobec gospodarstwa gmin. Nawet w obrębie jednego kraju lub państwa spotykamy się z różnorodnymi stosunkami; każda prawie miejscowość posiada odrębny charakter, miejscowe warunki bytu i życia, które wyrobiły się w szeregu wieków, i potrzebują specjalnych badań, celem dokładnego ich poznania; a bez przygotowawczych studiów stoją na przeszkodzie porównaniu, nie dopuszczając jednolito-

ści w obrazie. Wprawdzie nowoczesne ustawodawstwo coraz bardziej zaciera wyłączne znamiona historyczne i sprowadza większą jednostajność warunków życia, niemniej jednak pozostają zawsze ślady przeszłości, które znać i ocenić wypada. Zadanie więc statystyka nie może ograniczyć się na samem zestawieniu cyfr, gdyż musi on każdą cyfrę ważyć, aby ocenić nie tylko jej bezpośrednią wielkość, ale i doniosłość w miejscowych stosunkach; musi on dokładnie zapoznawać się ze wszystkimi danymi każdej gminy, aby mógł przez stosowne zestawienia uzyskać konieczną jednolitość.

Jeżeli w obrębie jednego państwa nie łatwo jest sprowadzić różnorodne objawy do jednego mianownika, to trudność zadania staje się jeszcze większą wówczas, kiedy badanie rozciąga się do różnych państw, kiedy potrzeba porównywać ze sobą gospodarstwa gminne, podlegające odmiennym ustawodawstwom i gdy wypadnie zapoznawać się z urządzeniami wytworzonymi wszędzie pod wpływem najrozmaitszych zwyczajów, usposobień ludności i najróżniejszych losów dziejowych.

Obok powyższych prace nad gospodarstwem gmin przedstawiają jeszcze największą trudność manipulowania z nadzwyczajną liczbą cyfr. Gminy w całej Europie są po większej części drobne. w każdym państwie większem bywa ich kilkadziesiąt tysięcy, w każdym małym kraiku po kilka tysięcy, a ztąd dane o gospodarstwie gminnem niełatwe są do opracowania; dochodzenia jakiegokolwiek, dotyczące tak wielkiej liczby jednostek nie dają wyraźnych rezultatów, gdyż kombinacye żadne nie dadzą się zastosować przy takim rozproszeniu przedmiotów badania, a tworzenie grup i łączenie gmin w pewne całości, wymaga znacznej mitręgi czasu. Wszystkie więc powody składają się na stworzenie trudności w opracowaniu statystyki gospodarstwa gminnego i nie można się dziwić, jeśli ta część nauki dotychczas pozostaje w pierwszej fazie rozwoju.

Właśnie jednak statystyka poczuwała się zawsze do obowiązku zajmowania się gospodarstwem gmin i jeżeli w ostatnich mianowicie latach widoczny jest znaczny postęp w teorii skarbowości gminnej, w znacznej części pozostanie to zasługą statystyków, którzy od dawna i stale dążyli do wyjaśnienia stosunków gminnych. Na drugim zaraz kongresie statystycznym w Paryżu w r. 1855 zajmowano się statystyką wielkich miast i omówiono warunki niezbędne do poznania ich stanu finansowego. Statystyka ta miała jednak przeważnie być opisową, a przeto nie wskazano bliżej sposobu

przedstawienia gospodarstwa gminnego¹⁾. Na następnym kongresie w Wiedniu w roku 1857 zajmowano się wprawdzie tylko finansami państwowemi, ale zapadłe tam postanowienia, dotyczące sposobu przedstawienia finansów państwa dadzą się analogicznie zastosować do gmin. Podobnie więc jak w państwie, wynik gospodarstwa gminnego ma być przedstawiony na podstawie zamknięć rachunkowych, a nie budżetów; stan zaś majątku czyli inwentarz ma uzupełniać obraz położenia finansowego gminy. Sposób układania inwentarza, przedmioty wchodzące w rachubę pozostają te same, i na tej podstawie w inwentarzach gminnych podobnie jak w państwowych nie mają być szacowane przedmioty publicznego użytku jak drogi, pomniki, a także archiwa, biblioteki, galerie, muzea i t. p.²⁾. Zasady te i inne zostały następnie zastosowane w zupełności do gospodarstwa gminnego, jak to wynika z uchwał zapadłych na następnych kongresach.

We Florencyi w r. 1867 zajmowano się znowu sprawą gospodarstwa gminnego, ale uchwały tam powzięte nie były dość szczegółowe. Uznano, że należy w dochodach wykazywać główne źródła dochodów, ale rodzaje źródeł podano w sposób przykładowy. Wzmiankowane rodzaje dochodów były: z własności ruchomej, z kapitałów u państwa i u prywatnych, z dochodów do podatków, z innych podatków bezpośrednich, z akcyz (*octrois*), z opłat za usługi wyrządzone, z prestacyi w naturze. Następnie zalecono bliżej określać stosunki majątku nieruchomego gminy i rodzaj, oraz sposób jego użycia. Subwencye tak państwowe, jak inne miały być specjalnie wykazywane. W wydatkach postawiono kategorie: wydatków na administracyę, bezpieczeństwo, oświetlenie, wychowanie, oraz zalecono wyróżniać wydatki zwyczajne od nadzwyczajnych i wykazywać wysokość długów gminnych.

Dopiero jednak w 1869 r. w Hadze doprowadzono do postawienia całkowitego systemu dla zestawienia gospodarstwa gminy, a to przyjmując wnioski sprawozdawcy Jakobiego, zmierzające do szczegółowego określenia sposobu, w jaki mają być prowadzone rachunki gminne³⁾. Dochody zostały zebrane w 76 rubryk, wydatki

¹⁾ *Compte-rendu général des travaux du Congrès international de statistique* par dr. Engel Berlin 1863, s. 79.

²⁾ Porówn. Dr. Engel. *Compte rendu général etc.* str. 111.

³⁾ Por. *Congrès international de statistique à la Haye. Programme.* s. 151 nst. oraz *Statistique International des grandes villes* par Körösi. Budapest 1877 s. 25—32.

w 88, licząc w to rubryki, stanowiące sumy rubryk podrzędnych, razem więc 164 rubryk.

Według uchwał powziętych w Hadze główne rubryki dochodów miały być: I. z majątku nieruchomego; II. z robót i instytucji publicznych, a mianowicie: 1. z administracyi ogólnej; 2. z administracyi finansowej; 3. ze służby wojskowej; 4. sprawiedliwości; 5. polieyi; 6. robót publicznych; 7. wychowania; 8. wyznań; 9. dobroczynności; 10. zdrowia; 11. rolnictwa, handlu i przemysłu; III. podatki: 1. udział w podatkach państwowych; 2. dodatki do podatków państwowych; 3. podatki samoistne; a) bezpośrednie (z wieloma poddziałami); b) akcyzowe (*octrois*) (z poddziałami) c) usługi i prestacje; IV. subsydia, zapisy; V. dochody pochodzące ze zmniejszenia stanu czynnego lub z zwiększenia stanu biernego; IV. wpływy na rzecz osób trzecich; VII. nadwyżka z lat poprzednich.

Wydatki są: I. administracya ogólna: 1. subsydia dla różnych działów administracyi publicznej; 2) administracya centralna z różnemi drobiazgowemi poddziałami; 3. administracya ogólna robót publicznych. II. Administracya skarbowa: 1. koszta poboru: a) koszta wyzyskiwania lasów, pól, łąk, min, salin etc.; b) koszta utrzymania nieruchomości wydzierżawionych, wraz z podatkami, kosztami ubezpieczenia itp.; c) koszta poboru rat od obligacyi hipotek itp. d) koszta poboru podatków z różnemi poddziałami, między którymi są także zwroty podatkowe; e) koszta poboru subsydjów, zapisów, darów; f) koszta połączone ze sprzedażą majątku lub z obciążeniem gminy; 2) płace i renty; 3) wydatki mające na celu zwiększyć dochody lub zmniejszyć przyszłe wydatki, jak amortyzacya długów, nabytek majątkowy itp.; 4. wypłata wpływów na rzecz osób trzecich. III. Służba publiczna. Instytucye i roboty użytku publicznego: 1. wojsko; 2. sprawiedliwość; 3. policya bezpieczeństwa, do której zaliczono straż pożarną, oświetlenie ulic, fabryki gazu, dzwony, zegary; 4) roboty publiczne; 5. wychowanie publiczne, sztuki piękne, uroczystości publiczne; 6) wyznania; 7. pomoc ubogim, do której liczą instytucye dobroczynne, a nawet domy zastawnicze, kasy oszczędności, pomocy i zabezpieczenia; 8. koszta utrzymania zdrowia; 9. rolnictwo, handel i przemysł.

Podaliśmy tylko szkielec tej misternej budowy, dla wskazania, jaki duch przewodniczył układowi tych szczegółowych i obszer-nych wzorów do zestawienia gospodarstwa gminnego. Ponieważ wzory te miały służyć do układu budżetów i zamknięć rachunkowych gminnych, przeto naturalnie objęły one i takie dochody lub

wydatki, które mają jedynie cel rachunkowy, wpływy na rzecz państwa lub osób trzecich i wypłaty takich wpływów itp. Układ rubryk jasny, zrozumiały i gruntownie pomyślany odznaczał tę pracę kongresu. Niestety zbytnia rozciągłość i drobiazgowość sprawiła, że wzory te nigdzie nie zostały zastosowane i że mianowicie nie zrobiono nawet żadnej próby uczynienia zadość życzeniu wyrażonemu przez kongres, aby corocznie ogłaszane były budżety i zamknięcia rachunkowe gmin według powyżej streszczonych wzorów. Istotnie ani czas ani koszt zebrania takich ogromnych tablic z całego kraju nie opłaciłyby się, ani by nie dało się takiej pracy przeprowadzić z korzyścią jakąkolwiek dla nauki.

Wzory tego rodzaju mogą jednak być z korzyścią użyte do wewnętrznego zarządu w gminach, rozumie się po uproszczeniu ich, oraz po przeprowadzeniu stosownych a niezbędnych poprawek. W tym rodzaju formularze, istniejące dla wewnętrznego użytku gmin, dają istotnie dokładny obraz życia finansowego. Mamy np. przed sobą budżet miasta Monachium na r. 1876, który w 83 rubrykach, z których tylko parę ma dalsze poddziały, bardzo jasno przedstawia rodzaje dochodów i wydatków i ma tę zaletę, że w każdej rubryce oznacza dochód, wydatek i nadwyżkę, co ma wielkie znaczenie dla poglądu na gospodarstwo gminne.

Tak stała sprawa statystyki gospodarstwa gminnego, teoretycznie rozstrzygnięta, praktycznie niemożliwa do wykonania według uchwał kongresu w Hadze. Zrobiony był jeden ważny krok, gdyż przez zestawienie dochodów i wydatków, według głównych działów dochodów państwa, zbliżono się do systematycznego poglądu na finansowość gmin.

Zajęcie kongresów i statystyków gospodarstwem gminnem nie mało się przyczyniło do rozbudzenia i wyjaśnienia teoretycznych pytań skarbowości gminnej i trzeba przyznać, że jeśli dziś prace Fauchera, Bilińskiego, Friedberga i innych wyjaśniły wiele wątpliwych zagadnień z tej dziedziny, to pierwotny popęd wyszedł od statystyków i oni pierwsi rzucili pomost do nieosiągniętej jeszcze, ale już uznanej potrzeby systematycznego przedstawiania skarbowości ogólnej wszystkich instytucyj publicznego życia. Dziś już wiadomo, że nie istnieje żadna teoretyczna różnica lub przeciwieństwo pomiędzy finansowością gminy i państwa, a na tym poglądzie niezawodnie zyska nauka skarbowości. Przedstawienie zaś stosunków skarbowych nie da się uskutecznić jedynie na podstawie rachunków kasy krajowej, lecz do pełności obrazu potrzeba wciągnąć ruch wszystkich instytucyj samorządu, a więc przedewszystkiem gmin, a

następnie także innych instytucyj, o ile ich rachunki mają związek z publicznem życiem. Porównanie stosunków różnych krajów, mianowicie w dziale podatków i wydatków, dopiero stanie się możliwem, jeżeli obejmie całość dochodów i wydatków każdego kraju, gdyż w różnych krajach wydatki rozkładają się w odmienny sposób pomiędzy państwem, prowincją, okręgiem i gminą, w skutek czego porównanie finansowe rachunków jednego rodzaju ciał nie wyczerpuje całości wydatków i nie daje rzeczywistego obrazu wewnętrznego życia.

Przeprowadzenie takiej zupełnej statystyki gospodarstwa publicznego, obejmujące gospodarstwo wszystkich ciał samorządu, przedsięwzięło biuro statystyczne królestwa pruskiego, ale do publicznej wiadomości podano tylko statystykę skarbową związków okręgowych i prowincjonalnych ¹⁾, a spodziewana statystyka gmin miejskich została zaniechaną ²⁾.

Celem zebrania danych o gospodarstwie gmin statystyczne biuro królewskie pruskie ułożyło było formularze, które więcej od formularza uchwalonego w Hadze stosowane były do specjalnych stosunków gmin miejscowych. W wydatkach formularz uwzględniał I. ogólne cele państwa wraz z policją: 1. wydatki na cele woj-skowe i marynarki; 2. wydatki na cele sprawiedliwości; 3. wydatki na policję miejską wraz ze stróżami nocnymi i strażą ogniową; 4. wydatki na cele wyborcze; 5. inne tu należące wydatki, jako to kosztą miejscowej administracyi podatków i cechowania. II. Wydatki na komunikacye: 1. na ulice i place, a) odwodnienie, b) brukowanie; c) oświetlenie; d) czyszczenie; e) i inne; 2. na inne cele komunikacyjne jak drogi, mosty itp. III. Wydatki na przedsiębiorstwa, przeznaczone na cele gminne, jakoteż na inne cele powszechnego użytku, jak zakłady gazowe, wodociągowe i t. p. IV. Wydatki na cele dobroczynne, a mianowicie: 1. na zakłady stojące w zarządzie gminy; 2. dotacje zakładów samoistnych; 3. inne wydatki dobroczynne wraz z kosztami leczenia ubogich; 4. wydatki na domy pracy i poprawy. V. Wydatki na cele oświaty: 1. ludowej; 2. wyższej; 3. na szkoły specjalne; 4. dotacje zakładów; 5. inne. VI. Długi gminne; VII. ogólna administracya gminy; VIII. pozostałe wydatki. Oprócz powyższych wydatków oddzielnie są wykazane te dopłaty, jakie gmina uiszcza dla organizacyi okręgu,

¹⁾ Preussische Statistik cały tom XXXV.

²⁾ Zeitschrift des k. preussischen statist. Bureaus r. 1878 zeszyt 1. p. 2.

związku gminnego, dla prowincyi, lub innych związków przymusowych, jak dla stowarzyszeń melioracyjnych, oraz dotacje na cele wyznaniowe. Wyłączenie tych dotacyj było dla tego potrzebne, żeby nie powtarzały się w gminie wydatki już umieszczone w rachunkach wyższych ciał samorządu.

Dochody zebrane zostały w 5 głównych tytułach: I. z użytkowego majątku: 1. z nieruchomości, tak gruntów jak domów; 2. z lasów; 3. z własnych kopalń i zakładów przemysłowych; 4. z przywilejów (polowania, rybołóstwa i t. d.); 5. z funduszków gminnych. II. Dochody z podatków: 1. bezpośrednich, a) dodatki do podatków rządowych (z podziałkami); b) specjalne podatki gminne (z podziałkami); 2. z podatków pośrednich (dodatki i inne samoistne); 3. opłaty od obywatelstwa. III. Dochód z komunikacyi (myta, kopytkowe). IV. Dochód z przedsiębiorstw na cele ogólnego użytku. V. Pozostałe dochody.

Formularz do tego zestawienia tak jest ułożony, że przy każdej rubryce można podawać dochód i wydatek, oraz przewyżkę. Nadto zaś w wydatkach odróżniono wydatki nadzwyczajne, osobiste i rzeczowe; a w dochodach nadzwyczajne, oraz subwencye rządowe, zapisy, opłaty.

Formularz ten, obejmujący 43 rubryk w wydatkach i 25 w dochodach jest o wiele prostszy od formularza uchwalonego w Hadze; wielką jego zaletą są rubryki poprzeczne, które pozwalają przy każdej rubryce porównać ze sobą dochód i wydatek, a to nawet w formie dość szczegółowej. Pierwotnym celem badania miało być wykazanie źródeł dochodów i głównych kierunków wydatków, ograniczając się do ważniejszych szczegółów, a mianowicie do wydatków na oświatę, na cele kościelne, na długi, oraz z uwzględnieniem szczególnie wydatków na cele państwa ¹⁾; istotnie też spotykamy tu pytania bardzo uproszczone, a kiedy podniesiono ważniejsze momenta życia gminnego, mniej wybitne jego cechy złączono w rubrykach zbiorowych. Wzory te noszą na sobie znamiona wielkiej wprawy w prace statystyczne, są one bardzo zrozumiałe i mają rubryki tak ułożone, że przy pomocy treściwego pouczenia z łatwością dają się usunąć wątpliwości co do sposobu zapisywania. Jednakże z drugiej strony są one dowodem, że życie gminne nie było należyście zrozumiane, uważano je za dodatkowe do ogólnych celów państwa i o tyle też przyznano mu prawa do bytu, o

¹⁾ Zeitschrift des k. preuss. statist. Bureaus r. 1863 Gutachten s. 5. 7.

ile gmina jest pomocną w administracji państwowej; ztąd pochodzi główne zamieszanie w układzie rubryk i nierówne traktowanie obywateli życia gminnego. Wyłączenie też z wydatków dotacji musiało być powodem licznych błędów w wykonaniu.

Zarządzone wówczas zestawienia miały obejmować stosunki roku 1869 prowincyj, okręgów, związków gminnych, oraz miast i miasteczek; gminy wiejskie nie były wzięte w rachubę. Statystyka prowincyj i okręgów oraz związków gminnych ukazała się dopiero w r. 1875, a statystyka miast i miasteczek została odwołana, gdyż uznano materyał za niedostateczny i za pozbawiony wartości z powodu opóźnienia w jego ogłoszeniu.

Teraz dopiero statystyka pruska ogłosiła pracę dotyczącą gospodarstwa gmin, ale chociaż odznacza się ona sumiennością w opracowaniu, z jakiej znane są wszystkie publikacye biura berlińskiego, to jednak nie zaspakaja wcale potrzeby, gdyż odnosi się wyłącznie tylko do wykazania: 1. dochodów gminnych z dodatków do rządowych podatków bezpośrednich; 2. dochodów ze specjalnych gminnych podatków dochodowych; 3. oraz dochodów wszystkich innych gminnych podatków tak bezpośrednich jak pośrednich, nie obejmuje więc ani całości życia gminnego, ani nawet całości dochodów gminnych ¹⁾. Natomiast wciągnięto do zestawienia także gminy wiejskie, odróżniono osobno miasta a osobno wsie, i specjalnie zbadano kwestyę podatków pośrednich w miastach pruskich.

To, coby natrafić musiało na przeszkody nieprzełamane, gdyby miało być dokonane na podstawie uchwał kongresu w Hadze, to czego nie zdołała dokonać systematyczność niemiecka, to właśnie stałe dokonują się we Włoszech, gdzie corocznie ogłaszają statystykę gospodarstwa gminnego. Zawdzięczają to Włochy głównie tej okoliczności, że gminy włoskie są wielkie, jak okazuje się ztąd, że w całych Włoszech jest gmin 8631, a wydatki przeciętne jednej gminy miejskiej wynosiły w 1869 roku 483.884 lirów, gminy zaś wiejskiej 15864 lirów ²⁾. Mamy przed sobą statystykę gospodarstwa gminnego we Włoszech za cztery lata od 1866 do 1869 roku. W pierwszych latach formularze są ograniczone do 15 rubryk dochodów

¹⁾ Beiträge zur Statistik der Gemeinde-Abgaben in Preussen von Herrfurth w Zeitschrift des k. preuss. statist. - Bureaus r. 1878 zeszyt I. s. 3 nst. i 57.

²⁾ Statistica del Regno d'Italia. Amministrazione pubblica. Bilanci Communalii Anno 1869. Firenze 1870 p. LXXV i XXXVI.

i 14 rubryk wydatków. W ostatnim roku użyto wzorów szczegółowych, obejmujących przeszło 30 rubryk w dochodach i tyleż w wydatkach, a mianowicie: Dochody I. Dochody zwyczajne 1. Pozostałości czynne lat poprzednich; 2. dochody z majątku; a) od domów, gruntów, młynów i z innych dóbr nieruchomości; b) procenta od kapitałów, czynsze, czynsze emfiteutyczne, papiery publiczne i t. d. c) dochód z normalnego wyrębu lasu; d) różne; 3. udział innych gmin; 4. różne dochody; 5. różne podatki i opłaty: a) akcyza gminna; b) podatek od wyrobu piwa i napojów musujących; c) opłata od miar i wag publicznych; d) opłata od zajęcia miejsc i placów publicznych; e) podatek od bydła pociągowego i pakunkowego, od koni wierzchowych i psów; f) podatek domowo-czynszowy; g) podatek od rodzin, i dymów; h) podatek od bydła; i) inne podatki i opłaty; 6. dochody specjalne zwyczajne. II. Dochody nadzwyczajne: 1. pożyczki bierne; 2. ze sprzedaży dóbr gminnych; 3. nadzwyczajny wyrąb lasu; 4. subsydia rządowe na oświatę, roboty i z powodu szkód; 5. subsydia prowincjonalne i okręgowe na oświatę, roboty i szkody; 6. różne dochody; 7. dochody specjalne nadzwyczajne. III. Dodatki do podatków rządowych: 1. gruntowego; 2. domowego; 3. od majątku ruchomego; 4. od powozów i służby. Wydatki: I. Wydatki zwyczajne: 1. Procenta od pożyczek biernych i innych długów do umorzenia; 2. czynsze roczne i różne; 3. wydatki administracyjne; 4. wydatki obciążające więcej gmin; 5. policja miejska i wiejska; 6. zdrowie; 7. bezpieczeństwo publiczne; 8. służba gwardyi narodowej; 9. roboty publiczne: a) utrzymanie mostów i dróg gminnych; b) konkurencya do utrzymania dróg i robót wspólnych; c) utrzymanie grobli i brzegów na rzekach i potokach; d) różne roboty publiczne; 10. wychowanie publiczne; 11. wyznania i ementarze; 12. konkurencya do wydatków wyżej wyszczególnionych; 13. różne wydatki; 14. wydatki specjalne zwyczajne. II. Wydatki nadzwyczajne: 1. amortyzacya czynszów, pożyczek i innych długów; 2. użycie oraz procent od kapitałów gminnych i tym podobnych; 3. wydatki administracyjne; 4. wydatki obciążające więcej gmin; 5. policja miejska i wiejska; 6. zdrowie; 7. bezpieczeństwo publiczne; 8. służba gwardyi narodowej; 9. roboty publiczne: a) mosty i drogi gminne; b) drogi i roboty wspólne; c) groble i brzegi rzek i potoków; d) różne roboty publiczne; 10. wychowanie publiczne; 11. wyznania i ementarze; 12. różne wydatki; 13. wydatki specjalne nadzwyczajne.

Wzory powyższe odznaczają się szczególną prostotą, a chociaż można nie zgadzać się na układ rubryk, można uważać za zbyt liczne tak szczegółowe odróżnianie dochodów i wydatków nadzwyczajnych, a szczególnie zbyt wielką liczbę rubryk zbiorowych, to przecież każdego uderza trafne ocenienie potrzeb gospodarstwa gminnego, i każdy oddać musi sprawiedliwość znakomitemu wykonaniu, które stawia statystykę włoską gospodarstwa gminnego na pierwszym miejscu pomiędzy pracami tego rodzaju.

We Francyi, Belgii, Holandyi, Danii i w innych krajach, statystyka zajmowała się gospodarstwem gmin, ale mimo licznych prac nie doprowadzono jeszcze do ustalenia zasad układania statystyki gospodarstwa gminnego, a w wielu krajach finanse gminne nie zostały nawet pobieżnie zestawione. Wreszcie prawie wszędzie jeszcze za mało zwrócono uwagi na łączność zachodzącą pomiędzy rachunkami państwa i różnych ciał samorządu, oraz gmin; to też statystyka porównawcza finansowa różnych krajów napotkaćby musiała na nieprzełamane trudności. Zdawało się wszelako, że miasta większe posiadają warunki lepsze przedstawienia swego życia finansowego od miast małych lub drobnych wiosek, i że wobec wielu pytań społecznych, jakie przeważnie koncentrują się po wielkich miastach, byłoby rzeczą pożądaną przedstawić obraz porównawczy stosunków miast większych, w któryby wciągniętem zostało i gospodarstwo gminne tychże miast. Z tej wychodząc zasady komisya przygotowująca ostatni kongres peszteński z r. 1876 zajęła się przygotowaniem danych o gospodarstwie miast. Kongres istotnie obradował nad wnioskami Körösiego urządzenia statystyki finansowej porównawczej miast wielkich i przyjął je z nieznacznymi zmianami ¹⁾. Niedługo potem pojawiła się i sama publikacya: *Statistique internationale des grandes villes*, której cały obszerny tom poświęcono statystyce gospodarstwa 26 miast większych.

Körösi wyszedł ze słusznej zupełnie zasady, że statystyka porównawcza skarbowa nie może zapuszczać się w cały labirynt podrzędnych szczegółów, ale musi ograniczyć się na wskazaniu głównych kierunków gospodarstwa gminnego i powinna opierać się na czystym jedynie dochodzie. Statystyka międzynarodowa nie może być statystyką porównawczą ruchu kasowego, ale musi być statystyką porównawczą dochodów i potrzeb gminy, powiada Körösi ²⁾.

¹⁾ Uchwały szczegółowe kongresu łaskawie udzielił nam p. Tadeusz Romanowicz, dyrektor biura statystycznego miasta Lwowa.

²⁾ Körösi. *Statistique intern. des grandes villes* (Finances) Budapest 1877 s. 13.

To też pozostanie zawsze jego zasługą wyłączenie z rachunków gminnych pozycji nie należących tam właściwie i przyjęcie w tym względzie zdrowych zasad. Nie mniej doniosłem było usiłowanie jego uproszczenia poszukiwań finansowości miast, wskutek czego ograniczał on pierwotnie pytania do 20 rubryk w dochodach i wydatkach, a liczba rubryk wskutek uchwał kongresu została tylko nieznacznie powiększoną do 24, czyli 10 w dochodach a 14 w wydatkach, a mianowicie:

Dochody. 1) Podatki bezpośrednie, 2) podatki pośrednie, 3) dochód z majątku nieruchomego; 4) dochód z majątku ruchomego; 5) nadwyżka dochodów z samodzielnych przedsiębiorstw; 6) dochód pochodzący z odnajmu miejsca; 7) sprzedaż aktywów; 8) pożyczki; 9) subsydia i dary; 10) dochody, które przewyższają 2% dochodów zwyczajnych i inne mające specjalne znaczenie.

Wydatki. 1) Policja; 2) czyszczenie i polewanie ulic; 3) utrzymanie szkół (bez kosztów budowy); 4) komunikacja, a) koszt utrzymania, b) koszt budowy; 5) pomoc biednym; 6) koszt szpitalne (bez kosztów budowy); 7) oświetlenie; 8) niedobór przedsiębiorstw samoistnych; 9) nabytki majątkowe; 10) procenta od długów i amortyzacja; 11) straż ogniowa; 12) płace; 13) koszt administracyjny; 14) inne wydatki przenoszące 2% wydatków zwyczajnych. Tak w wydatkach jak w dochodach należy uwzględniać nadzwyczajne wpływy i rozchody.

Treściwość zbieranych danych, wiele bardzo trafnych uwag jak o potrzebie wyłączenia rubryk przenośnych, lub konieczności podawania przy przedsiębiorstwach samoistnych tylko różnicy wydatków i dochodów itp., które bądź to przyjął od innych bądź samodzielnie podał, stanowią istotną wartość jego pracy; ale nie były w stanie naprawić kardynalnego błędu fałszywego i niesystematycznego ułożenia rubryk. Im rubryk mniej, tem muszą one ściślej logicznie wypływać z natury stosunków, tem muszą jaśniej zestawiać gromady faktów jednorodnych i nie pozostawiać wątpliwości co do swojej natury. Tego właśnie nie znajdujemy. Trudno zrozumieć, jaka myśl przewodniczyła utworzeniu rubryk, oraz ich następstwu po sobie; szczególnie w wydatkach istny chaos. Wydatki szkolne wtłoczone pomiędzy wydatki na czyszczenie ulic i komunikację czyli budowę tychże ulic. Oświetlenie zaś ulic odsunięto jeszcze dalej po kosztach szpitalnych. Najważniejsze wydatki w miastach jak kanalizacja i wodociągi nie mają przeznaczonego miejsca i nawet nie wiadomo, czy i gdzie je wpisywać należy. Policja zdrowia i koszt utrzymania zdrowia ograniczone tylko do wydatków na

szpitale i chyba płace lekarzy znajdują się znowu razem z płacami innych urzędników administracyjnych. Rubryka płace obejmuje też tak różnorodne wydatki osobiste, że z sobą wcale nie dadzą się porównywać — są tu wszelkiego rodzaju płace bez względu na ich charakter. Rubryka policja użyta w znaczeniu jakimś ogólnikowym i niepraktycznym, które da się rozciągać i zwężać w miarę miejscowych i osobistych pojęć, a materiał uzyskany nie może przedstawiać jednolitości.

Dochody wprowadzie mniej grzeszą chaotyzmem rozproszeniem, ale opuszczono wcale pojęcie opłaty a natomiast rozszerzono błędnie pojęcie podatków pośrednich, a wiele opłat wtłoczono do rubryki dochodów pochodzących z wynajmu miejsca.

Körösi nie postawił sobie jasnego pojęcia o celu swej pracy; powiada on, że statystyka powinna przedstawić stan finansowy miasta, a nie wdając się w rozpoznanie wszystkich gałęzi administracji, należy ograniczyć się do pytań mających wyłącznie finansowe znaczenie¹⁾. Jakie dochody i wydatki mają znaczenie finansowe, a jakie go nie mają, na to pytanie nie byłaby łatwą odpowiedź, ani też nie jest zgodne z rzeczywistością, żeby były źródła dochodów lub cele wydatków nie zasługujące na uwzględnienie. Tymczasem w rubryki powyżej cytowane nie może wejść znaczna część dochodów i wydatków i chyba da się tam wprowadzić na podstawie konwencyjonalnego układu. Koszta budowy w kilku miejscach wyraźnie wyłączone, jak gdyby takie właśnie wydatki nie stanowiły jednego z najważniejszych objawów życia gminnego.

Najlepszą krytyką rubryk Körösięgo przyjętych przez ostatni kongres statystyczny, jest jego własna uwaga, że w jego rubryki weszło w dochodach w Peszcie 74% dochodów; w Wiedniu 94%, w Sztokholmie 89%, a w Monachium już tylko 65%. Jeszcze gorzej w wydatkach, w które weszło w Peszcie 55%, w Wiedniu 85%, w Rzymie 37%, w Kopenhadze 65%, a w Palermo aż 94%²⁾. Cóż może być za porównanie stosunków na podstawach tak różnych kwot procentowych, a potem cóż za wartość przedstawienia stanu finansowego, jeżeli ono obejmuje tylko dwie trzecie części dochodów, lub połowę a nawet trzecią tylko część wydatków?

Na podstawie przez Körösięgo przyjętej, nie było sposobu podać statystyki międzynarodowej miast, i trzeba też z przykrością stwier-

¹⁾ Körösi. Stat. intern. des grandes villes s. 16. i 17.

²⁾ Körösi. Rapport sur un plan de statistique internationale des finances des grandes villes. W programie prac kongresu p. 20.

dział, że dzieło jego o gospodarstwie miast nie przedstawia żadnej wartości naukowej i jest wcale nie do użycia. Prawie przy każdym mieście spotykamy rubryki, nie należące do szematu, które dają dowód, jak wzory jego są niewystarczające. Najczęściej, bo prawie we wszystkich miastach w dochodach powtarzają się taksy szkolne, a w wydatkach parki i wydatki wyznaniowe. Prócz tego w dochodach spotykamy taksy administracyjne, opłatę na budowę kanałów lub bruków, dochody policyjne, grzywny, taksy w ogóle, dochody za kwaterunek, za wykonanie sprawiedliwości i różne inne, a nawet takie, jak sprzedaż różnych rzeczy. W wydatkach, gdzie już jest wątpliwe, co się ma uważać za park, spotykamy wydatki na kanały, wody, na teatr, na epidemie lub cholerę, na domy poprawy, na kwaterunek, na regulację rzek, wydatki na nieruchomości, różne, i wiele innych rubryk, które zwiększają chaos i nie dają wcale nawet przybliżenie jednolitego obrazu. Ale na tem nie dosyć, przypatrując się bliżej zestawieniom na podstawie udzielonych objaśnień, okaże się, że wewnątrz rubryk panuje dowolność wpisywania rzeczy tych samych w różne miejsca, opuszczania szczególnie wydatków i t. p. Rozumie się, znamy tylko te błędy, które nam objaśnienia pozwoliły rozeznaczyć, ale można z nich sądzić o wartości cyfr pozostałych. Oto małe próbki. W Peszcie nie ma wcale wydatków na oświetlenie. W Wiedniu wliczono koszt utrzymania oraz budowy kanałów i wodociągów do wydatków na policję. We Wrocławiu do wydatków policyjnych wliczono wychodki, kiedy w innych miastach albo o kanałach nie ma mowy, albo nadano im specjalną rubrykę, a w Palermie czyszczenie ulic wliczono do przedsiębiorstw. Do podatków bezpośrednich zaliczono w Berlinie podatek od psów, a w Turynie od powozów i służby; chociaż gdzieindziej i w myśl instrukcyi podatki te jako zbytłowe miały być liczone do pośrednich. Natomiast w podatkach pośrednich spotykamy w Berlinie dochód ze spadków pozostałych bez spadkobierców, w Bukareszcie zaliczono do nich taksy, które w ogóle ulegały najrozmaitszym fluktuacyom. W Rzymie do podatków liczy się np.: 1. dochód za pozwolenie czasowego zajęcia wolnych przestrzeni i inne pozwolenia policyjne; 2. dochód ze sprzedaży taryf na powozy i omnibusy, oraz marek dla ruchu wózków itd.; 3. różne pozwolenia wydane przez urzędy; 4. przewóz ciał na cmentarz w wozach gminnych; 5. nabycie ziemi na cmentarzu na wystawienie pomnika; 6. inne prawa cmentarne. W Sztutgardzie do dochodów z wynajmu placów wliczono opłatę towarzystwa gazowego na utrzymanie ulic, w Paryżu zrobiono z tego dochodu oso-

bną rubrykę, podobnie jak z wynajmu ziemi na cmentarzach. Przytem w Paryżu ogół wydatków podany na 357.617.000, a z dodania rubryk dochodów wypada 362,513.000 (str. 326).

Zestawienia z miast amerykańskich i z Londynu wcale już nie dadzą się porównać w żadnej prawie rubryce i lepiej było je wypuścić, jak podawać podobne daty. Niestety jednak wszystko nie jest do użycia i wiele rzeczy wypuszczono, pierwotnych cyfr brakuje, te zaś, jakie są, nie wystarczą do tego, aby na ich podstawie można powziąć wyobrażenie o gospodarstwie miast większych. Wydatki osobiste podane *in crudo*, bez systemu, rozwlekłe nie mogą mieć wartości naukowej, ale przynajmniej jeśli wszędzie równie wyczerpujące, mogą dostarczyć pożądaných dla administracyi szczegółów. W ogóle jednak można już dziś powiedzieć, że cel podania międzynarodowej statystyki gospodarczej miast większych został chybiony i że nie można osiągnąć porównania gospodarstwa miast większych na podstawie, na jakiej wziął się do dzieła zasłużony zkądinąd dyrektor biura peszteńskiego.

Zastanowiliśmy się nieco dłużej nad uchwałami ostatniego kongresu i książką Körösiego, złączoną z niemi, gdyż jest to pierwsza próba zestawienia międzynarodowej statystyki porównawczej gospodarstwa gminnego, a sama powaga publikacyi wydanej z polecenia międzynarodowego, nakazała poświęcić jej większą uwagę.

Przegląd powyższy prac dokonanych zakończymy wzmianką o usiłowaniach w tym kierunku podjętych przez galicyjskie krajowe biuro statystyczne, które właśnie przygotowało do druku wyniki gospodarstwa gmin miejskich.

W celu zebrania statystyki gospodarstwa wiejskiego zażądane zostały odpisy oryginalnych budżetów i zamknięć rachunkowych gmin miejskich, które dopiero w biurze były układane we wzory pomocnicze, służące do wewnętrznego użytku, a tak ułożone, aby uwzględniały wszystkie ważniejsze momenta miejscowe życia gminnego. Wzory te pomocnicze obejmowały rubryki: Dochód: 1) z majątku nieruchomego; 2) od kapitałów; 3) z przedsiębiorstw; 4) z praw i przywilejów; 5) z prawa propinacyi; 6) z opłat od napojów; 7) z podatków konsumcyjnych i zbytkowych; 8) z podatków bezpośrednich; 9) z grzywien; 10) z opłat gminnych: a) z myta lub kopytkowego; b) z targowego; c) z innych opłat; 11) dotacye, subwencye; 12) zwrot za kwatunek; 12) ze sprzedaży majątku; 14) z pożyczek; 15) pozostałość kasowa; 16) z innych źródeł. Prócz tego pozostawiono wolne miejsce na specyalizowanie ważniejszych szczegółów. Wydatek: 1) zarząd majątku;

2) podatki płacone rządowi; 3) wydatki administracyjne; 4) koszta komunikacyj; 5) koszta utrzymania porządku; 6) koszta bezpieczeństwa; 7) koszta ogniowe; 8) koszta utrzymania zdrowia; 9) koszta biednych; 10) wydatki wojskowe; 11) wydatki szkolne; 12) wydatki parafialne; 13) nabytki majątkowe; 14) długi; 15) inne wydatki. Prócz tego ważniejsze wydatki specyfikowano.

Ponieważ każde miasto miało oddzielną kartę, rubryki te szły więc w podłuż, przyczem w wydatkach od rubryki 3 do 12 wyróżniano po dwie rubryki, jedną na wydatki osobiste, drugą na rzeczowe. W każdą rubrykę wpisywano oddzielnie każdą pozycyę, a dopiero następnie sumowano już na karcie wpisane kwoty. Zestawiano obok budżet i zamknięcia rachunkowe, a wydatki nadzwyczajne wyróżniano przez podkreślanie. W ten sposób starano się nie pominąć żadnego wybitnego rysu gospodarstwa miast, które w Galicyi z nielicznymi wyjątkami należą do mało zaludnionych i nie przedstawiają zbyt wielkiej różnicy w szczegółach.

II.

W każdej pracy statystycznej nie można się obejść bez trzymania się ściśle pewnych ogólnych zasad, które wprawdzie są tak proste, że na pozór rozumieją się same przez się, ale które właśnie może dla tego są najtrudniejsze w zastosowaniu. Jedną z takich zasad jest ściśle określenie przedmiotu badania. Wiadomo, że nie każdy bezwarunkowo przedmiot nadaje się do badań statystycznych; ale z drugiej strony statystyka nie koniecznie wymaga szerokiego zakresu; przedmiot tak mały jak wielki może być wzięty na uwagę, ale każde badanie musi obejmować przedmiot całkowicie. Możemy badać ludność państwa lub małej wioski; możemy poszukiwać stosunków ludności oddającej się pewnemu zawodowi, ale wszystkie te lub tym podobne badania muszą obejmować całość stosunków bądź szerszych, bądź drobiazgowych. Jeżeli n. p. w pewnej okolicy, czy mieście chcemy poznać zajęcia rzemieślnicze ludności, winniśmy objąć w badaniu całą ludność, oddającą się zajęciom rzemieślniczym: badanie zaś będzie niezupełne jeżeli wybierzemy sobie kilka rodzajów zajęcia i stosunki n. p. krawców i szewców, lub stolarzy i ślusarzy będziemy uważali za stosunki wszystkich rzemieślników. Wprawdzie jeżeli w danej okolicy rzemiosła przez nas wystawione na pierwszy plan, stanowią główne tło życia rzemieślniczego, mimo to, że nasze badanie nie

będzie wyczerpujące, to przecież stosunki wskazane będą prawdziwe. Inaczej jednak wypadnie, jeżeli mając na celu przedstawić stosunki rzemieślnicze różnych okolic, wyróżnimy jedynie rzemieślników powszechnie zajmujących wybitne stanowisko w życiu, wówczas przez pominięcie innych rzemieślników, którzy wprawdzie nie pojawiają się wszędzie z równą siłą, ale mają miejscowe znaczenie w różnych stronach, przedstawienie stosunków wypadnie błędnie i da obraz wielce odmienny od rzeczywistości.

To samo można powiedzieć o badaniu gospodarstwa gminnego. Możemy to badanie ograniczyć do poszukiwania dochodów z podatków w ogóle lub nawet do pewnego rodzaju podatków; możemy za przedmiot badania wziąć jeden rodzaj wydatków n. p. wydatki na oświatę, na zdrowie, na kanały lub drogi, ale w obrębie postawionego przedmiotu musimy rzecz wyczerpać i nie możemy za badanie nad podatkami konsumcyjnymi przedstawiać dochodzenia nad samymi podatkami od napojów, mimo, że one są najznakomitsze z pomiędzy podatków konsumcyjnych; ani też badania nad wydatkami na szkoły ludowe uważać za badania nad wydatkami miast na oświatę, mimo, że te wydatki stanowią prawie wszędzie znaczną większość wydatków ostatnich. Na tej samej podstawie obraz gospodarstwa gminnego musi obejmować całość tegoż gospodarstwa, nie można z niego usuwać pewnych części ze względu na mniejszą ich ważność. Gospodarstwo gminy czy państwa wzięte jako przedmiot badania stanowi w sobie całość zwartą, skończoną i zamkniętą. Przedmiotu tego nie wolno ani ścieśniać po za rzeczywistość, ani rozciągać na stosunki mu obce. Tylko całość stosunków zawarta w granicach wskazanych samą naturą przedmiotu daje obraz rzeczywistego stanu. Należy więc objąć w zestawieniu wszystkie wpływy istotnie pobrane i wszystkie wydatki rzeczywiście uskutechnione.

Natomiast trzeba pamiętać, że gospodarstwo gminy, a rachunek kasy, są to rzeczy zupełnie odmienne: więc niekoniecznie wszystkie wpływy i rozchody kasy stanowią mają część gospodarstwa gminnego. Mianowicie są wykluczone: 1) wszystkie wpływy lub wydatki czynione na rzecz osób trzecich, zatem te wpływy i rozchody, jakie pochodzą z pośrednictwa gminy w zbieraniu podatków rządowych; kaucyje, depozyta itp.; 2) dalej dochody i wydatki rachunkowe, t. zw. przenośne, czyli wszystkie kwoty przenoszone z jednego rachunku na drugi; 3) podobnie należy odróżniać gospodarstwo gminy od gospodarstw samodzielnie stojących instytucyj, które o tyle tylko należą do zakresu gospodarstwa gminy

o ile jej przynoszą dochodu lub prowadzają wydatku, i dla tego tylko w tej kwocie ostatecznej dochodu lub wydatku winny brać udział w rachunkach gospodarstwa gminnego. Są to zakłady dotowane, których rachunki tu i owdzie wciągają do rachunków ciał i korporacyj dotujących. Tak we Wrocławiu do rachunków gminy wciągnięto przedsiębiorstwo bankowe, tak w Czechach lub w Styryi do rachunków krajowych włączają wszystkie fundusze dotowane, kiedy właściwiej w Galicyi fundusze samoistne mają samodzielne budżeta, a do rachunków krajowych wchodzi tylko nadwyżki dochodów lub niedobory pokrywane z kasy krajowej.

W ten sposób z rachunków kasowych wypada wyłączyć znaczne nieraz kwoty nie należące do gospodarstwa finansowego gminy. Natomiast wszelkie istotne dochody lub wydatki winny być wciągnięte, gdyż za podstawę poglądu na stan finansowy gmin muszą służyć rzeczywiste stosunki przedstawione w zupełności. Z drugiej więc strony należy wciągnąć w rachunek wszystkie wpływy, wszelkie pożyczki, dary, subwenye, jako też wszelkie wydatki tak zwyczajne jak nadzwyczajne, obejmując w nich nawet koszta nowych urządzeń lub budowli, gdyż tak jedne jak drugie należą do istotnych wydatków i są wypływem rzeczywistego życia, które statystyka musi wskazać i dać poznać w zupełności, jeżeli chce być wierną przedstawicielką prawdy. Z tego wreszcie powodu kwoty drobne, nie dające się specjalizować, winny także mieć swą zbiorową rubrykę. Słowem, chcąc dać obraz życia gospodarczego gminy nie należy brać pewnych tylko jego objawów, ale potrzeba przedstawić wszystko, co z życia gospodarczego wypływa, co jest tego życia objawem. Stosunki finansowe gmin, mianowicie w różnych stronach i krajach nie przedstawiają swych cech charakterystycznych, jeśli nie weźmiemy na uwagę całości gospodarczego życia. Porównywać można też jedynie przedmioty w zupełności jednorodne, a za takie nie można uważać różnej wielkości ułamków, ale całość rzeczywistych stosunków i dla tego gospodarstwo gminne należy przedstawiać w obrazie całkowicie wyczerpującym wszystkie objawy życia gminnego.

Prace statystyczne mają na celu wynajdywać podobieństwo, prawidłowość, zasady, prawo i tylko przez poszukiwanie podobieństwa, stosunków jednakich, dochodzą do wykazania różnic i odrębności. Zadaniem statystyki nie może być schodzenie do szczegółów stanowiących odrębną cechę, ale przeciwnie poznanie cech wspólnych. Ztąd też statystyka opiera się na szczegółach, ale przez wyszukiwanie podobieństwa przedmiotów łączy je i spaja, a dąże-

niem jej nie jest specjalizowanie, lecz raczej uogólnianie. Statystyk zbiera szczegóły, aby następnie postawić się w takiej odległości od badanego przedmiotu, iżby wzrok jego nie dostrzegał drobnych nierówności, ale mógł rozkoszować się widokiem całości, pojęciem ogólnej charakterystyki. Statystyk najpierw stara się wykazać właśnie rysy, które składają się na utworzenie całości i dopiero potem stopniowo wchodzi w rozbiór tych momentów, które głównie przyczyniają się do nadania całości wybitnego piętna, zaznacza różnice i sprzeczności napotymane. W tem badaniu może statystyk posunąć się tak daleko, jak długo natrafia na podobieństwo rzeczy; nigdy bowiem nie będzie jego zadaniem schodzenie do szczegółów, mających znaczenie wyłącznie indywidualne, podobnie jak nie do niego należy poznanie stałych praw natury, działających zawsze według stałej normy. Statystyk bada te objawy, które łączą w sobie te dwa pierwiastki jednostkowego życia i praw przyrodzonych, na czem polega pojęcie prawidłowości. Praca statystyczna zawsze więc musi wskazać cechy powszechne, wspólne, jednakie, oprzeć się na podobieństwie i jednolitości; a kończy się tam, gdzie nikną cechy wspólne, i rozpoczyna życie przyrodzone lub jednostkowe¹⁾.

Stosując tę zasadę powszechną do zestawień w kwestyach gospodarstwa gminnego, należy pamiętać mianowicie przy statystyce porównawczej różnych krajów i państw, że celem dochodzenia jest dążyć do poznania tych danych, które wynikając z natury rzeczy i stosunków, wszędzie i zawsze przedstawiają pewne punkta styczne. Im więcej zachodzi sprzeczności w systemach gospodarowania, w rodzajach i gatunkach poborów i wydatków, im większe zachodzą różnice jednostkowe, indywidualne; tem więcej pamiętać należy, że podstawą zestawień statystycznych są podobieństwa i cechy wspólne. Im większa drobiazgowość, tem mniej warunków wspólności; na odwrót, im badanie postawi się na ogólniejszem stanowisku, tem więcej w oczy uderzy jednolity charakter różnych na pozór urządzeń. Nietylko więc ze względu na ułatwienie badania, ale z zasadniczego stanowiska należy ograniczyć sferę badania w ten sposób, aby przez zbytnie specjalizowanie nie zatracić właściwego poglądu na cechy wspólne. Wyłączne, specjalne, jednostkowe w gospodarstwie gmin jest to, co jest wynikiem historii, życia; natomiast wspólne są te dane, które wynikają z natury stosunków ekonomicznych, z jednakich wszędzie potrzeb społeczeństwa i właśnie poszukiwanie porównawcze wychodząc z zasady

¹⁾ Rümelin, Reden und Aufsätze s. 10, 270.

podobieństwa musi mieć przedewszystkiem na oku stwierdzenie stosunku potrzeb społecznych w różnych miejscach, oraz źródeł, służących do ich zaspokojenia. Zapewne, im więcej rozpowszechnią się badania statystyczne, im więcej dzięki kongresom przybiorą one jednolity charakter, im bardziej postęp powszechny ludzi zbliży i upodobni stosunki, tem głębiej da się sięgnąć do szczegółów nie tylko w obrębie jednego kraju, ale nawet w statystyce międzynarodowej; chcąc dziś już przystąpić do pracy i nie porywać się na rzeczy niemożliwe, chcąc żeby rezultat badania był podany w czasie, w którym stosunki nie ulegną jeszcze zupełnemu przetworzeniu się, należy ograniczyć liczbę poszukiwanych szczegółów, jak to słusznie podniósł Körösi.

Ścieśniając wszelako sferę badania, należy z drugiej strony uwzględnić wszystkie istotnie odrębne, wszystkie wybitnie występujące momenta życia. Nie goniąc za cechami jednostkowymi, należy w cechach wspólnych wyróżnić wszystkie jednolite dane, tak, żeby nie łączyć ze sobą rzeczy mających zanadto mało wspólności. Odróżnienie to cech odrębnych stanowi największą trudność, gdyż niewłaściwe ugrupowanie pojedynczych objawów sprowadza niejasność w rezultacie badania, oraz rodzi wątpliwości w wykonaniu. Aby zaś ściśle i stanowczo wyosobnić odrębności, nie należy opierać się na podstawach podrzędnych i mniejszego znaczenia, ale trzeba sięgnąć do treści rzeczy, brać to, co stanowi charakterystykę gospodarstwa.

W ostatnim względzie wielkie ułatwienie stanowią prace około statystyki finansów państwa, gdyż już kongres w Hadze zalecił trzymać się podziałów, przyjętych w statystyce skarbowej. Pomiędzy gminą a państwem zachodzą różnice bardziej dotyczące stopnia działalności, aniżeli istoty rzeczy; państwo zaspakaja potrzeby wspólnego bytu w ogólności, gmina te same potrzeby ze względów na miejscowe stosunki. To też pomiędzy finansowością gmin i państwa nie ma wcale sprzeczności. Władza ustawodawcza tem samem i finansowa gminy, jest podporządkowana władzy państwowej i działać może w granicach przez państwo zakreślonych, nie mniej jednak tak samo w gminie jak w państwie podstawą władzy skarbowej pozostaje zawsze interes publiczny, potrzeba społeczna, a ze wspólnej zasady wynikają te same skutki tu i tam. Tak więc w gminie jak w państwie odróżniamy te same źródła dochodów, tak w gminie jak w państwie cele, na które wydatki są przeznaczone, pozostają celami publicznymi tej samej natury. W obu razach idzie o zaspokojenie publicznej potrzeby, a więc i

środki do osiągnięcia celu służące muszą ten sam posiadać charakter ¹⁾). Układanie zatem wyników gospodarstwa gminy i państwa według wzorów równorzędnych nie jest następstwem praktyczności jedynie zbadania dokładnego kierunku łożonych wydatków, ale wypływa z natury jednorodnych stosunków ²⁾). Rozumie się, że moment stanowiący zasadniczą różnicę gminy od państwa, miejscowy charakter gminy pociąga za sobą względ na miejscowe potrzeby i środki i musi również znaleźć zastosowanie w gospodarstwie gminnem, opartem na miejscowych stosunkach.

Niestety, nauka skarbowości dotychczas albo za mało zajmuje się finansowością gmin, albo bada gospodarstwo gmin oddzielnie od gospodarstwa państwowego, wówczas kiedy przedmiot jest jednolity i nie można go przedstawić odrębne bez koniecznego popadnięcia albo w zupełną zależność finansów gminy od finansów państwa (system dodatków), albo w błędne tworzenie samodzielnych systemów, bez względu na łączność interesów i zadań. Tylko też jednolite traktowanie gospodarstwa publicznego może wprowadzić pewien ład i porządek w przedmiot ten pierwszorzędnej wagi w życiu państw i narodów.

Na zasadzie tego, cośmy dotychczas powiedzieli wynika: 1) że dla przedstawienia statystyki gospodarstwa gminnego potrzeba zestawić cały, rzeczywisty stan rzeczy tak w dochodach jak w wydatkach, wyłączając te jedynie wpływy i rozchody, które wprawdzie przebiegają przez rachunek kasy gminnej, ale nie należą wcale do gospodarstwa gminy, tylko do gospodarstwa osób trzecich, lub instytucyj samodzielnych. 2) Zestawienie wyników gospodarstwa gminnego ma nastąpić w rysach ogólnych z uwzględnieniem celu badania, jakim jest poznanie stanu finansowego gminy, rodzaju pobieranych przez nią dochodów i kierunku czynionych wydatków. 3) Ponieważ pomiędzy finansowością gminy i państwa zachodzi tożsamość celów i środków, przeto zestawienie gospodarstwa gminnego winno być przeprowadzone na tej samej podstawie jak zestawienia państwowe.

Ostatnia szczególniejsza zasada staje się kierowniczą w dalszem dochodzeniu, gdyż skarbowość państwowa jest już dobrze znaną i systematycznie uregulowaną. W gminie jak w państwie przedmiotem zadania będzie wskazanie tych samych źródeł dochodu,

¹⁾ Biliński „Die Gemeindebesteuerung“. Leipzig 1878, str. 124—130.

²⁾ Rau-Wagner. „Finanzwissenschaft. I, 19.

tych samych celów wydatków; chociaż z natury odmiennych stosunków pewne dochody lub wydatki muszą wybitniej występować w jednym jak w drugim związku. Gmina mająca miejscowy charakter życia ma gospodarstwo mniej skomplikowane, a im mniej rozwinęta, tem bardziej zbliża się do gospodarstwa prywatnego, opierając swoje życie gospodarcze na dochodach z majątku, usługach i świadczeniach w naturze. Z postępem naturalne gospodarstwo znika w gminie jak znikło w państwie; gmina przestaje być związkiem posiadaczy gruntów opartym na wspólności; coraz więcej zajmuje się sprawami publicznego życia i coraz też więcej zaspakaja potrzeby publicznymi źródłami dochodów. Nie mniej jednak cele gminy pozostają zawsze celami miejscowymi, a ten sam charakter mieć musi i jej gospodarstwo. Odróżniamy w gminie, jak wreszcie w każdym gospodarstwie: dochody i wydatki. Dochody pochodzić mogą: 1) z tytułów prywatnych jak własności nieruchomości lub ruchomej, kapitałów i rent, wreszcie z przedsiębiorstw, albo 2) z tytułów publicznych, jakie posiadać musi każda władza, wreszcie 3) są jeszcze inne środki należące w części do jednej lub drugiej kategorii, ale noszące na sobie charakter środków nadzwyczajnych i pomocniczych. Wydatki podobnie rozkładają się według przedmiotów, na które są przeznaczone, a gdy stosunki gminne przeważnie odnoszą się do tego działu, który w zarządzie państwowym objęty bywa nazwą spraw wewnętrznych, przeto szczegółowe wydatki stanowią głównie części składowe działu administracyi, mającego na celu bezpośrednie zaspokojenie najbliższych potrzeb wspólnego życia.

Musimy nieco bliżej zapoznać się ze źródłami dochodów i przeznaczeniem wydatków gminnych, aby wskazać główne kierunki gospodarstwa gminnego.

DOCHÓD.

I. Przedewszystkiem gminy czerpią swoje dochody z majątku a to na równi z osobami prywatnymi, chociaż i tu bywają dochody wprawdzie prywatnej natury, ale przywiązane do stanowiska publicznego gminy. Do dochodów z majątku należą dochody z eksploatacyi majątku, nie zaś dochody z pozbycia majątku pochodzące. Ostatnie mają charakter nadzwyczajny, zwykły być dozwolane dopiero po wyczerpaniu innych źródeł dochodu i podlegają kontroli władz wyższych, dla tego też zajmują wyłączne stanowisko i winny być oddzielnie wykazywane. Dochód z majątku może pochodzić: 1) z majątku nieruchomego, a to bez względu na to czy majątek

zostaje we własnej administracji, czy też jest wydzierżawiony. Do tego dochodu liczą się tak dochody z ziemi jak z domów, oraz z lasów, ale zawsze ze zwykłej administracji, nie zaś ze sprzedaży pochłaniającej sam kapitał. Do dochodu z majątku należy również dochód z wynajmu miejsca, ten bowiem rodzaj dochodu wypływa z tytułu własności ulic i placów lub domów. Dochód z wynajmu miejsca może pochodzić albo z czasowego pozwolenia na zajęcie placu ulicy pod materiały budowlane czy dla innych celów, albo z wynajmu miejsca na rynku, w składzie, domu targowym (halli) lub innem zabudowaniu przeznaczonem do odbywania targów. W obu wypadkach dochód pochodzi z tytułu własności placów lub miejsca znajdującego się wewnątrz zabudowań. Wykazywanie tych dochodów oddzielnie nie wydaje nam się tak dalece pożądane, gdyż nie przedstawiają one nic charakterystycznego lub nacechowanego odrębnością.

Z tytułu własności ulic i placów wypływają także dochody ze śmiecia i nieczystości. Nie da się zaprzeczyć, że ten rodzaj dochodu jest pobocznym, nie wypływa z eksploatacji własności ale z administracji ulic i placów; możnaby go zatem potrącać jedynie od wydatków na utrzymanie czystości, a w taki sposób nawet często musi być potrącanym, gdyż dzierżawca utrzymania czystości odejmuje go od czynszu. Jednakże w wielu gminach dochód ten jest zanadto wysoki, aby go można było wprost usuwać z zestawienia i dla tego najlepiej połączyć go z tem źródłem dochodu, z którem ma jeszcze związek najbliższy.

2. Dochód z majątku ruchomego jest głównie dochodem od kapitałów, a to bez względu na to czy kapitały są umieszczone w papierach publicznych lub też wypożyczone osobom prywatnym, czy są hipotekowane lub nie. Dochód z wynajmu bud, straganów, baraków, należy także do dochodu z majątku ruchomego, lecz w przeważnej części wypadków nie da się oddzielić od dochodu z wynajmu miejsca, na którem budy stoją i wówczas należy uważać miejsce za główne źródło dochodu, a prowizoryczny budynek lub stragan za jego pertynencję.

3. Dochód z przedsiębiorstw wchodzi do wykazów gospodarstwa gminnego o ile pozostawia nadwyżkę. Tu należą dochody z eksploatacji min, a więc wszystkie górnicze, dochody z młynów, cegielni, oraz innych przedsiębiorstw samoistnie przez gminę utrzymywanych, to jest takich, za których niedobór gmina odpowiada, albo też takich, które chociaż stoją niezależnie od gminy, przecież obowiązane są pewną część dochodów ustępować gminie, ale tylko

wtedy, jeżeli gmina nawzajem obowiązana jest pokrywać ich niedobór przynajmniej do pewnej wysokości. Natomiast nie należą do dochodów z przedsiębiorstw takie dochody, które pochodzą od przedsiębiorstw jako obowiązek stały. Jeżeli więc przedsiębiorstwo gazu lub inne zobowiąże się, oprócz innych warunków dawać stałą kwotę na potrzeby miasta, podobne zobowiązanie podpada pod rubrykę dochodów z dotacyi lub subwencyi. Zasadą dochodu z przedsiębiorstwa jest udział w niem, a więc włożony kapitał, lub przynajmniej przyjęcie na siebie ryzyka, gdzie tego nie ma, tam nie mamy do czynienia z przedsiębiorstwem, tylko mamy subwencję na korzyść gminy zapewnioną ze strony prywatnej instytucyi.

W wielu gminach spotkać się można z dochodami pochodzącymi z praw i przywilejów; nie zdaje nam się aby takowe było stosownie zestawiać oddzielnie, gdyż dochody ze źródeł tu zaliczanych dają się daleko logiczniej wciągnąć we właściwe rubryki. Nazwy te mają bez wątpienia znaczenie, ale coraz rzadziej przychodzi się spotkać z rzeczywistymi przywilejami. W średnich wiekach, kiedy władza państwowa była słaba, miasta posiadały liczne prawa państwowe, które dziś albo nie pozostały przy nich, albo coraz bardziej chyłą się do upadku. Dawniej miasta posiadały prawo bicia monety i mennicę własną, a dziś to regale stało się wyłącznym przywilejem państwa. Niegdyś w gminach istniał rodzaj regale dla miar i wag, gdyż do nich należało cechowanie, one miały wyłącznie prawo oznaczania prawdziwości miary lub wagi, albo też wymierzania objętości nawet okrętów; dziś czynność po większej części pozostała przy gminach, ale charakter jej zmienił się, albowiem obecnie gminy nie posiadają na te czynności wyłącznego upoważnienia, i pozostał im tylko nadzór policyjny nad używanymi miarami, jako wypływ policyi targowej. Z wyłącznych monopolów gminnych pozostała tylko gdzieś propinacya, jako wyłączne prawo wyrobu lub wyszynku napojów. Prawo to, jest istotnym monopolem, ale w naturze rzeczy wychodzi zupełnie na równi z podatkiem konsumcyjnym od napojów; przynajmniej tam gdzie nie ma monopolu istnieją zwykle podatki konsumcyjne nałożone na te same przedmioty i obłożone w podobny sposób jak to dzieje się w innych miejscowościach ze względu na monopol ¹⁾. To też dochód z propinacyi w majątku gminy można bezpiecznie liczyć do dochodów z majątku, a dochód z monopolu do dochodów

¹⁾ Por. moją rozprawę „Stosunki propinacyjne w Galicyi“ w II roczniku „Wiadomości statystycznych“ str. 73—76.

z podatków konsumcyjnych. W takim razie jednak trzeba brać dochód z propinacyi w całości razem, nie dzielić go pomiędzy kilka rubryk, gdzieby go można zaliczać ze względu na treść dochodów z monopolu, składają go bowiem opłaty szynkowe, pozwolenia policyjne na prowadzenie wyrobu lub wyszynku napojów, i podatek konsumcyjny od wprowadzonych do gminy napojów. Właściwie jednak ten ostatni rodzaj dochodu stanowi główną podstawę prawa, więc dla zachowania tych dochodów w całości należy tam zaliczać cały dochód z propinacyi.

Do dochodów z przywilejów liczą również prawo polowania i rybołówstwa, gdyż istotnie w dawnej gminie prawa te stanowiły monopol; dziś tak nie jest, należy więc dochód z obu źródeł wliczać do dochodów z majątku nieruchomego, a niewielka kwota, jaką on przeważnie stanowi, nie wymaga wcale oddzielnej rubryki. Gdyby jednak zależec miało na specjalizowaniu dochodów z praw i przywilejów, w takim razie znalazłyby one właściwe miejsce obok dochodów z majątku, gdyż monopole gminne łączą się z prawem własności i zachowują w części prywatny w części publiczny charakter.

II. Po wyczerpaniu dochodów ze źródeł prawa prywatnego, następują dochody publicznej natury, a między nimi najpierwej: dochód z podatków dochodowych. Nazwy tej używam do oznaczenia tego, co zwykle nazywają podatkami bezpośrednimi. Każdy wie, jak dalece nazwa podatków bezpośrednich nie odpowiada rzeczywistym stosunkom, gdyż przypuszcza z góry proces przerzucania podatków w podatkach t. z. pośrednich, co jednak tam nie zawsze może mieć miejsce; jak z drugiej strony podatki bezpośrednie dają się również przerzucać na inne. Bezpośrednio pobierają się wszystkie prawie podatki zbytkowe, które jednak tu się nie zaliczają. Do sporu o nazwę nie przywiązujemy wprawdzie zbytnej wagi, jednak nie zdaje nam się aby miało być scholastyczną pedanterią, jak twierdzi Dühring, usiłowanie ścisłego oddania treści w nazwie nadanej rzeczy ¹⁾). Biliński już przyjmuje nazwę podatków przychodowych dla oznaczenia podatków, w których wysokość podatków oblicza się od przypuszczalnego dochodu od kapitału, zostawiając nazwę dochodowych tylko dla osobistych podatków od dochodu ²⁾). Właściwie jednak w obu wypadkach opodatkowuje się czysty dochód i to

¹⁾ Dühring. *Cursus der National und Socialöconomie* s. 447 i 8.

²⁾ Biliński. „System nauki skarbowej“ s. 135 ust. Tamże s. 114. nst.

przez poszukiwanie rzeczywistego dochodu, jaki kto posiada, lub ze swego kapitału czy przedsiębiorstwa osiąga. Chociaż więc w podatkach t. z. przez Bilińskiego przychodowych obliczenie tego dochodu opiera się na przypuszczeniu, to jednak właściwej nie ma różnicy pomiędzy temi podatkami, bo i w podatku dochodowym osobistym bierze się za podstawę wymiaru podatku dochód istotnie osiągnięty, ale w roku poprzedzającym. Dochód w obu razach stanowi podstawę wymiaru podatku i dla tego można wszystkie te podatki objąć wspólną nazwą dochodowych.

Pomiędzy temi podatkami odróżniamy głównie dwa typy: 1) Podatki rzeczowe, 2) podatki osobiste, w miarę jak za podstawę opodatkowania służy przedmiot przynoszący pewien dochód przypuszczalny, lub też osoba posiadająca dochód ściśle określony. To też w naszym rozumieniu i podatek zarobkowy zaliczamy do rzeczowych, ponieważ przypuszcza on koniecznie rzecz pewną, kapitał jako źródło dochodu.

3) Do żadnej z tych kategorii nie należy podatek zwany czynszowym lub podatkiem od pomieszczeń. Jest to podatek od zajętego pomieszczenia obliczony na podstawie czynszu z mieszkania płaconego, lub tylko oszacowanego, jest więc podatkiem konsumcyjnym. Z drugiej strony jest to podatek bezpośredni, przy którego obliczeniu za podstawę służą te same momenta, co przy podatku domowo - czynszowym, ma więc także charakter podatku realnego. Podatek od pomieszczeń jest też tylko formalnie podatkiem konsumcyjnym, jest to właściwie podatek domowo-czynszowy, pobierany od każdego posiadacza, podobnie uważanego jak w Anglii *occupier*, to jest ten, który ciągnie bezpośrednią korzyść z nieruchomości jako właściciel, dzierżawca lub *usufructuarius* ¹⁾). Nie tylko też kongres peszteński zalecił go liczyć do podatków bezpośrednich czyli u nas dochodowych, ale także nauka skarbowa przeznaczyła mu miejsce między temi podatkami ²⁾). Specyalna natura tego podatku wymagać się zdaje jego wyróżnienia i dla tego przeznaczyliśmy mu oddzielną rubrykę.

4) W wielu gminach istnieją prestacye i usługi w naturze; zna je ustawodawstwo austriackie i francuskie; szczególnie budowa dróg gminnych w znacznej części opiera się na prestacyach, które bądź wykupują się, bądź odbywają się w naturze. Prestacye nie wykupione, winny być oszacowane według normy, służącej

¹⁾ Gneist. Engl. Communalverfassung I. 499.

²⁾ Stein. Finanzwissenschaft s. 463 nst. (Leipzig 1875) Biliński. Die Gemeindebesteuerung s. 289, 291. Tenze Luxussteuer s. 142—145.

do ich wykupienia i wliczone do dochodów, przyczem w wydatkach taka sama kwota winna figurować w rubryce tej, na jaką prestacye były zużyte.

Po większej części podatki dochodowe bywają pobierane w formie dodatków do podatków rządowych, należy przeto zwrócić uwagę na formę poboru, która służyć może jako skazówka cenna do poznania gospodarstwa gminnego.

III. Podatki konsumcyjne i zbytkowe pobierane bywają od przedmiotów użycia, częstokroć w formie dodatków do podatków rządowych, częściej w formie akcyzy miejskiej. Najważniejsze z pomiędzy nich są podatki od napojów, wódki, wina, piwa. Wszędzie znane i zastosowane podatki te akcyzowe stanowią często główną podstawę dochodów gminy i dla tego zasługują na specjalne poznanie. Inne przedmioty konsumpcji jak mięso i mąka dla tego znowu warte są wyszczególnienia, że mianowicie w statystyce porównawczej byłoby rzeczą pożądaną poznać obciążenie tych właśnie niezbędnych przedmiotów użycia, które dotykając głównie najniższych klas społecznych mają socyalne znaczenie. Podział tych podatków jaki przyjął Stein, a za nim Biliński w przedstawieniu stanu gospodarstwa gminnego, nie potrzebuje być w całości uwzględniony, chociaż przy bliższem dochodzeniu podatków konsumcyjnych gminnych, wypadłaby potrzeba więcej systematycznego podziału podatków konsumcyjnych, aniżeli tu uczyniono, zwracając jedynie uwagę na te podatki, które mają główne finansowe i główne społeczne znaczenie.

Podatki zbytkowe o tyle zasługują na dalsze specjalizowanie, aby dokładnie poznać rodzaje tych podatków weszłe w użycie, a zarazem ocenić ich doniosłość w systemie podatkowym, szczególnie gminnym. Tak społeczne jak finansowe znaczenie podatków zbytkowych wymaga jeszcze bliższych danych i właśnie statystyka gminna, mianowicie porównawcza, daje sposobność zebrania wiadomości o ich działaniu i stanowisku w gospodarstwie gminnem.

IV. W życiu gminnem wielką bardzo grają rolę opłaty, czyli wynagrodzenia za specjalne usługi, podjęte w publicznych celach, za korzystanie osobiste z publicznych urządzeń ¹⁾. Wielu pisarzy sądziło, że gospodarstwo gminy wyłącznie winno opierać się na systemie świadczenia (*Leistung und Gegenleistung*) ²⁾. W każdym

¹⁾ Stein. Finanzwissenschaft s. 266. Biliński. System s. 92.

²⁾ Faucher w Vierteljahrsschrift für Volkswirtschaft und Culturgeschichte. II. Jahrgang Art. Stats- und Kommunal-Budgets.

razie opłaty odgrywają tak ważną rolę w życiu gminnym, że z niesłychanem zdziwieniem nie znaleźliśmy o nich wzmianki w uchwałach kongresu peszt-ńskiego. Jest to kardynalny błąd w przyjętym tam systemie wykazywania dochodów gminnych. Opłaty przybierają najrozmaitsze nazwy, a kiedy w systemie skarbowości państwowej znane są opłaty różnego rodzaju, to liczba ich wzrasta im schodzimy do niższych jednostek administracyjnych, gdzie styczność zarządu z bezpośrednimi potrzebami osób wyradza częściej konieczność bezpośredniego wynagrodzenia uzyskanych korzyści ¹⁾, a właśnie w ostatnich czasach wzrosły te urządzenia gminne, które niosą pożytek jednostkom i w skutek tego utrzymywać się winny przy pomocy opłat ²⁾.

Opłaty nieraz trudno odróżnić od innych dochodów, z jednej bowiem strony zlewać się zdają z podatkami konsumcyjnymi, z drugiej znowu z przedsiębiorstwami, a nauka skarbowa nieraz stawia samowolne cechy odróżnienia. Trzeba zawsze mieć na uwadze, że opłata jest wynagrodzeniem za usługę uczynioną w celach publicznych, tam więc, gdzie wynagrodzenie bywa udzielane za usługę, mającą charakter prywatny, podjętą w celach prywatnych, którąby również można uzyskać od osoby prywatnej, dochód ztąd otrzymany nie może być liczony do opłat, lecz jest dochodem z przedsiębiorstwa, np. przewozu osób lub rzeczy, albo wynajmu miejsca; chociaż bowiem kolej amerykańska lub dom targowy są zbudowane w celach publicznych, to przecież usługa wyrządzona jednostce, ma charakter usługi wyłącznie prywatnej, i mogłaby być wyrządzona również przez osobę prywatną. Inaczej ma się rzecz z opłatą za wystawianie świadectw, lub świadczenie o faktycznym stanie, z opłatą za udzielone pozwolenia lub za korzystanie z ogólnych urządzeń jak targu, ementarza i t. p., tu bowiem jest usługa publiczna, która tylko przez władzę dokonana być może. Z drugiej strony od podatków różni się opłata przedmiotem użycia, tam prywatnym tu publicznym. Opłata może być składaną tylko za użycie przedmiotu publicznego, podatek nie może być nałożony na przedmiot publicznego użytku, jak droga, bruk, most.

Nie robimy różnicy między urządzeniami publicznymi, które wszystkim lub tylko pewnym grupom społecznym przynoszą korzyść, dla tego też do opłat zaliczamy dochody za użycie gazu urządzenie wodociągów, kanałów i t. p., o ile tylko instytucja jest

¹⁾ Friedberg. Die Besteuerung der Gemeinden s. 13 nst.

²⁾ Rau- Wagner. Finanzwissenschaft II. s. 105.



użytku publicznego, a korzystanie z niej da się ująć w pewne formy stałe jak taksy, taryfy.

Każda gałąź administracyi zwykła podejmować różne czynności ze względów publicznych, które prywatnym wychodzą za pożytek i w skutek tego jest uprawnioną do żądania w zamian pewnej umiarkowanej opłaty ¹⁾. Korzyści te nie dadzą się zwykle ściśle obliczyć, a celem opłaty nie jest też dać równowartość osiągniętych korzyści ²⁾, ponieważ w rzeczach publicznych równowartość nie da się wcale oznaczyć. Opłata ma tylko stwierdzić odniesienie specjalnego pożytku i ma przyczynić się do pokrycia kosztów, jakie sprowadza podjęcie usług przez władzę.

Całkowity system opłat musiałby wchodzić zanadto w drobiazgi życia gminnego, i z tego powodu nie przedstawia wiele interesu. Z opłat gminnych tylko niektóre przybierają ważniejsze znaczenie i to głównie opłaty, mające związek z obrotem handlowym, i te też tylko opłaty, zajmujące wybitne stanowisko w dochodach gminy zasługują na specjalną wzmiankę, kiedy pozostałe można zebrać w rubrykę zbiorową innych opłat.

1) Opłata za uzyskanie obywatelstwa, czyli za przyjęcie do gminy, za uzyskanie praw członka gminy, a niekiedy za specjalne korzyści połączone z obywatelstwem miejskiem (ust. gal. §. 9ty ust. 3), bywa czasami błędnie zaliczaną pomiędzy podatki. Jest to właściwie opłata, gdyż uiszcza się w zamian za korzyści nabyte i za trudy podjęte przez władzę na korzyść jednostki. Podobnież w skarbowości państwowej do opłat, zaliczają opłaty za osiedlenie i wysiedlenie się ³⁾. Opłata za obywatelstwo należy do najstarszych w gminach; nigdy nie nosiła charakteru podatku. Opłaty niegdyś uiszczane przy wysiedlaniu się z gminy ⁴⁾, dziś już zostały zaniechane, gdyby jednak gdzie istniały, należałoby je połączyć z powyższemi.

2) Opłaty komunikacyjne są to wszelkie opłaty specjalnie pobierane za używanie dróg, bruków i mostów, a znane pod nazwą myta, kopytkowego, brukowego i t. p. I tu nieraz błędnie opłaty te zaliczają do podatków, ze względu, że opłaca je każdy używający drogi lub mostu, że płaci je każda sztuka bydła wpro-

¹⁾ Patrz u Stejna. Finanzwissenschaft s. 277 nst.

²⁾ Biliński. System s. 98.

³⁾ Stein l. c. 285. Rau- Wagner Finanzwissenschaft II. 38. nst.

⁴⁾ Maurer Geschichte der Städteverfassung II. 755 i 763. Tenże Dorferverfassung I. 177.

wadzona do miasta. Tak jednak myto, kopytkowe, jak inne tu należące opłaty mają specjalne przeznaczenie na utrzymanie lub budowę odpowiednich przedmiotów użytku publicznego, są więc zapłatą za korzyści przez używającego osiągnięte, a nie podatkiem; chociaż bez wątpienia opłaty najbliżej jeszcze stoją w związku z podatkiem konsumcyjnym, a powszechny ich charakter łatwo w błąd wprowadza. Podatkowi konsumcyjnemu mogą wszelako ulegać tylko przedmioty stanowiące własność prywatną, nie zaś przedmioty powszechnego użytku, jakimi są bruki lub mosty.

3) Najlichniesze i zarazem najczęstsze są opłaty targowe, ponieważ biorą one początek w pierwotnych jeszcze nadaniach miejskich, które zawsze obejmowały prawo targu. W celach bezpieczeństwa i wygody handlu nabywane prawa targu i polieyi targowej stanowiły najdawniejszy i najsilniejszy czynnik życia miejskiego ¹⁾.

Wraz z prawem targu połączone było prawo poboru pewnych opłat, w zamian, za co miasta starały się ułatwić handel przez utrzymanie polieyi, placów targowych, stawianie bud, domów, sukienic itp. urządzenia ²⁾. Opłaty pozostały nietknięte aż do dzisiejszych czasów, i nie zmieniły swego charakteru. Jak dawniej i dzisiaj do opłat targowych liczą się: 1) opłaty za zajęcie miejsca, za najem, budy, straganu; 2) za utrzymanie czystości na placu targowym i za sprawowanie polieyi targowej; 3) opłaty za prawo handlowania. Pierwszy rodzaj opłat należy do dochodu z majątku, opiera się bowiem na tytule własności; dwa inne rodzaje opłat stanowią właściwe opłaty targowe jako wynagrodzenie uiszczone przez jednostkę, za specjalne korzyści osiągnięte przez opiekę nad handlem, przez utrzymanie porządku na placu i za urządzenia specjalne, mające na oku poparcie handlu, jak np. notowanie cen targowych, utrzymywanie komisarzy itp. Często się jednak zdarzyć może, że taryfa targowa nie rozróżnia dochodów z wynajmu miejsca od tych innych opłat targowych, wówczas należy te ostatnie uważać za dochód główny, a dochód z wynajmu miejsca za podrzędny i wszystkie dochody targowe wpisywać w rubrykę opłat. Rozumie się o sposobie zapisywania rozstrzygnąć zawsze winna władza dająca polecenie do zestawień, przedtem, zanim takowe dokonaniem zostaną.

¹⁾ Maurer Geschichte der Städteverfassung in Deutschland I. 282 nst. 331. Hüllmann Städtewesen des Mittelalters I. 294.

²⁾ Maurer l. c. I. 295 II. 54 do 69, 185, 846. Hüllmann Städtewesen des Mittelalters II, 9 do 12.

4) Te są trzy główne rodzaje opłat gminnych; ale każda gałąź administracji posiada ich bardzo wiele. Wyliczanie wszystkich byłoby bez wielkiego interesu; a miejsce może znaleźć dopiero w systemie skarbowości gmin, podobnie jak je wyliczają w systemach skarbowych państwa. Tu uczynimy tylko wzmiankę o tych opłatach, które budzą pewne wątpliwości.

a) Miary i wagi, jakie utrzymuje gmina, przynoszą jej dochód, który niekiedy bywa liczony do dochodów z przedsiębiorstwa, a jednak niesłusznie. Dawne gminy miejskie uzyskiwały prawo cechowania miar i posiadały policję nad miarą i wagą ¹⁾ i teraz państwo często pozostawia gminie cechowanie, a zawsze prawie policję nad miarą i wagą. W skutek tego gmina jest obowiązana czuwać nad miarami i wagami, oraz na żądanie stwierdzać istotną wagę lub miarę rzeczy targowych, lub stwierdzać prawdziwość miar i wag przez ich cechowanie. W zamian za te usługi pobiera opłaty, a dochód z tego źródła nie jest też wynagrodzeniem za usługę prywatną, gdyż gmina utrzymuje miarę i wagę publiczną w celach ułatwienia handlu. Nie jest więc gmina przedsiębiorcą, lecz posiada instytucję publicznego użytku, a przeto pobiera opłatę za usługę uczynioną wprawdzie na rzecz jednostki, ale za usługę publiczną. Ten zaś właśnie jest charakter opłaty, że ją pobierają na rzecz publiczną i za usługę, która leży więcej w interesie publicznym aniżeli prywatnym ²⁾.

b) Opłaty szkolne także są tej samej natury i dla tego powinny tu znaleźć miejsce. Szkoły utrzymuje władza publiczna, ale za korzystanie z nich pociąga użytkowników do pewnej opłaty, mającej także charakter opłaty publicznej ³⁾.

c) Różne opłaty policyjne, mianowicie pozwolenia, (n. p. pozwolenia odbywania przedstawień, pozwolenia do zabaw itp.) koncesye (np. na utrzymanie restauracyi, szynków i t. p.), podpadają pod kategorię opłat, ponieważ władza podejmuje pewne czynności na rzecz jednostki w celach zapewnienia bezpieczeństwa i wygody publicznej. Tu więc będą zaliczane pozwolenia na muzykę lub inne zabawy, koncesye szynkowe, paszporta, wizy, poświadczenia wydawane przez władzę gminną.

¹⁾ Hüllmann l. c. IV. 83—88.

²⁾ Stein l. c. 278, 286.

³⁾ Stein l. c. 287.

d) Podobnie jak na utrzymanie bruków istnieje kopytkowe, zaprowadzone są również specjalne opłaty za używanie wodociągów; należą one również do kategorii opłat.

e) Przewożenie ciał na cmentarz jest przedsiębiorstwem, ale opłaty za urządzenie cmentarza należą do kategorii usług czynionych w celach publicznych. Również tu winny być zaliczone nawet dochody, pochodzące ze sprzedaży miejsca na cmentarzu, gdyż i te nie należą do dochodu z majątku gminnego; każdy musi tam grzebać, gdzie ma przeznaczone miejsce, nikt nie może leżeć po za cmentarzem; miejsce spoczynku zmarłych jest instytucją publiczną, nabywca miejsca uzyskuje wprawdzie pewne prawa, ale posiada tylko czasowe pozwolenie użytkowania, pozostające pod kontrolą władz publicznych. Właściwie zatem te dochody nie mają cechy iscie prywatnej, przedsiębiorczej, dochód pobiera się w formie taryfy, jest zatem także opłatą publiczną za korzyści specjalne. Wszystkie więc dochody cmentarne należy wliczać do opłat.

5) Do dochodów z opłat zaliczamy także dochody z grzywien, albo kar, które wpływają do kasy gminnej. Dochody te mają nieraz specjalne przeznaczenie, ale nawet i bez tego stoją one najbliżej tej kategorii dochodów. Możliwy z kar i grzywien utworzyć wprawdzie zupełnie oddzielną rubrykę dochodów, jest bowiem istotnie coś w nich odrębnego. Grzywna, nie jest wynagrodzeniem za wykonanie sprawiedliwości, bo by ją opłacał korzystający z prawa, a więc oskarżyciel. Grzywna jest karą, czyli w pojęciu prawa zadośćuczynieniem za naruszenie prawa. Z drugiej jednak strony przestępca, szczególnie przy wykroczeniach policyjnych, gdzie grzywny główną grają rolę, przez grzywnę wynagradza te czynności, jakie władza podjęła w skutek jego karygodnego czynu¹⁾. Niska kwota dochodu obok względów na to, że grzywna najczęściej pochodzi z niewykonania przepisów policyi miejscowej, często w skutek ominięcia opłaty obowiązkowej, przyczynia się do tego, że dochód z grzywien nie zasługuje na to, aby stanowił oddzielny dział dochodów gminnych, a przeto należy go zaliczać do opłat. Tutaj jednak nadmienić wypada, że jeśli za przekroczenie przepisów podatkowych wyznaczony zostanie za karę wyższy wymiar podatku, cały dochód winien być zaliczony do dochodów z podatku odpowiedniego; gdyż jest to wyższy wymiar podatku za karę, ale nie właściwa grzywna.

¹⁾ Rau-. Wagner. Finanzwissenschaft II. 47.

Poznaliśmy w opłatach znakomity czynnik życia gospodarczego gmin odgrywający w niem bardzo wybitną rolę. Mamy też przekonanie, że bez pojęcia opłaty nie można dojść do właściwego zrozumienia stanu finansowego gminy i że opłaty mają swe loiczne uzasadnienie w systemie gospodarstwa gminnego, i nie dadzą się zwięzić do pojęcia wynajmu miejsca, ani też wtłoczyć w ramy podatków pośrednich. Kto zna historię gmin, temu nie trudno zauważyć jak wielką w niej opłaty odgrywają rolę, a mniemamy, że sama liczba i rodzaj różnych opłat powyżej przytoczonych wskazuje, że z biegiem wieków nie znikła wcale zasadnicza potrzeba opłat w gospodarstwie gminy.

V. Subwencye, dotacye pochodzą nieraz z zobowiązań dobrowolnie przyjętych, niekiedy są prawem nakazane.

Dotacya prawem nakazana jest zapłatą za urządzenia publiczne przynoszące korzyść jednostce, ale ma zawsze charakter wyjątkowy i chociaż zbliżona do opłaty, różni się od niej wybitnie tem, że obowiązek nie da się ująć w zasadę, ale oznacza się jednostkowo od wypadku do wypadku. Miewa to n. p. miejsce wtedy, kiedy pewna fabryka niszczy bardzo drogę, i ma nakazane specjalne dotowanie funduszu drogowego. Wkładki na cele szkolne lub na dobroczynność publiczną składane przez teatry, przez osoby prywatne lub instytucye, noszą na sobie ten charakter bliżej nieokreślonego obowiązku, który je czyni darem albo funduszem dotacyjnym. Opłaty składane natożbiast przez nowożeńców na cele oświaty jeżeli wypływają z prawa, są podatkiem zbytkowym; a to samo powiedzieć można o opłatach procentowych od dochodu z widowisk, jaki w wielu gminach przeznaczony jest stale na dochód funduszu ubogich lub zakładów dobroczynnych.

Ze względu na pochodzenie wyróżniamy: subwencye rządowe, dotacye, subwencye, dary i t. p. instytucyj publicznych i korporacyj, które tu objęte są wspólną nazwą związków samorządu; wreszcie dary, zapisy itp. osób prywatnych. To rozróżnienie ma swoją doniosłość w stosunkach gminnych.

Przytoczone kategorie dochodów wyczerpują właściwie główne źródła zwyczajnych dochodów gminy. Jeśli nie wystarczają one na zaspokojenie potrzeb, w takim razie wolno gminom sięgnąć do źródeł nadzwyczajnych przez stałe obciążenie gminy, lub przez pozbycie części mienia gminnego. Stąd więc jako nadzwyczajne dochody zasługują na uwzględnienie specjalnie: VI. Sprzedaż majątku i VII. pożyczki. Kiedy procenta od kapitałów należy zaliczać do dochodów z majątku ruchomego, podniesione kapitały należą

do rubryki: sprzedaż majątku. Ostatnie rozumie się tylko wtedy, jeżeli zostaną z użyte na cele publiczne, lub jeśli przynajmniej nastąpi przekształcenie majątku gminnego; jeżeli bowiem kapitał spłacony znowu został wypożyczony, lub zamiast jednych papierów zakupiono drugie, manipulacja taka przedstawia interes wyłącznie kasowy, a w zestawieniu uwzględniać należy tylko możliwą różnicę wynikłą z operacji.

VIII. Zapas gotówki potrzebny do uzupełnienia obrazu, mógłby nawet mieścić się w następnej rubryce, gdyby nie obawa zbytniego jej wzrostu.

XI. Różne dochody obejmują wszystkie rzeczywiste wpływy, które nie mogą się pomieścić w żadnej poprzedniej rubryce. Znajdują tu miejsce przeważnie różne drobne dochody administracyjne, więcej przypadkowej natury. Wyróżniamy pomiędzy nimi zwrot kosztów kwaterunkowych, gdyż ze względu na finanse gminne nie jest obojętną możność porównania wydatków podjętych przez gminy na kwaterunek ze zwrotami kosztów pobranymi przez te same gminy, ztąd bowiem okazuje się ciężar, jaki gminy ponosić mają.

W y d a t k i.

I. Utrzymanie i zarząd majątku. Można by te wydatki zawsze odejmować od dochodu i w budżet wstawiać tylko różnicę, podobnie jak to postanowiono względem przedsiębiorstw gminnych. Więcej tu jednak jak przy przedsiębiorstwach idzie o poznanie warunków gospodarstwa i dla tego przy nieruchomościach należy także podać koszt zarządu majątkiem. Gdyby jednak sposób prowadzenia gospodarstwa tak z majątku nieruchomego jak z przedsiębiorstw miał być oddzielnie wzięty na uwagę, niechybnie stało na przeszkodzie w rachunkach gminnych podawać i tu równie jak w przedsiębiorstwach, tylko różnicę pomiędzy dochodami i wydatkami. Jeżeli przedsiębiorstwo ma na celu zaspokoić potrzeby administracji, np. przedsiębiorstwo wywożenia nieczystości, wówczas różnica wydatków ma być uważana za koszt poniesiony przez miasto na zaspokojenie odpowiedniej potrzeby, a więc w naszym przykładzie wydatek wciągnięty do kosztów utrzymania czystości.

II. Do kosztów administracyjnych zaliczamy nie tylko zarząd administracyjny, ale i zarząd skarbowy, oraz ekonomiczny, gdyż w gminach szazególniej mniejszych rozróżnienie obu zarządów byłoby zbyt czerne. Jednak dla zachowania jednostajności z zestawieniem państwowem należy tu wyróżnić koszt każdego z rodza-

jów zarządu oddzielnie, a więc: 1) najpierw koszta właściwej administracji, do których będą liczone koszta całego personelu służby, koszta kancelaryjne, podróże w celach służbowych, najem lokalności na biura itp., przyczem do kosztów włącza się przypuszczalna cena najmu własnego nawet domu, a taką samą kwotę należy wpisać do dochodów z majątku gminnego.

2) Koszta skarbowe przeważnie stanowią koszta poboru podatków oddzielnie dochodowych, a oddzielnie konsumcyjnych, gdyż pogląd na gospodarstwo gminne wymaga koniecznie możności porównania poborów z kosztami spowodowanymi potrzebą ich uzyskania. Zwrot podatku nie liczy się do kosztów poboru, tylko potrąca od ogólnej kwoty przychodu z odpowiedniego podatku.

3) Zarząd ekonomiczny obejmuje w sobie wszystkie sprawy dobrobytu gminy, a głównie politykę targową, która wymaga istotnie znacniejszych kosztów.

III. Koszta komunikacyjne, a to tak utrzymanie jak nowa budowa dróg, bruków, mostów lub regulacja rzek, i budowle, które z tem są połączone. Drogi żelazne amerykańskie lub inne drogi żelazne gminne, stanowią przedsiębiorstwo i dla tego tu nie mają być zaliczane.

IV. Utrzymanie porządku i upiększenie miasta, stanowi zbiór licznych i bardzo ważnych wydatków, które mają na celu zaspokojenie potrzeb wygody i przyjemnego pożytku: 1) Utrzymanie czystości, a więc właściwy porządek pociąga za sobą liczne wydatki; tu bowiem należy: podlewanie ulic, czyszczenie miasta, budowa i utrzymanie kanałów oraz wywożenie nieczystości. 2) Ku wygodzie powszechnej służą: studnie, wodociągi, kąpiele (o ile nie są przedsiębiorstwem, tylko więc subwencye stałe na łazienki) oraz oświetlanie ulic, nakoniec utrzymanie zegarów gminnych. 3) Zaspokojenie potrzeb przyjemności pociąga za sobą wydatki na utrzymanie parków, ogrodów, spacerów, na zabawy, teatru i t. p. zakłady, z wyjątkiem instytucyj, mających naukowe cele. 4) Nakoniec do porządku i upiększenia miasta należą również nowe budowle przedsiębiorzwe na korzyść miasta, albo dla zaspokojenia potrzeb administracji miejskiej, o ile nie należą do specjalnych rubryk w skutek swego przeznaczenia jak np. szkoły, koszary, szpitale.

W statystyce, szczegółowej te właśnie wydatki dadzą największe pole do specjalizowania; szczególnie zasługiwałyby na oddzielne traktowanie wydatki na kanały, wodociągi i oświetlenie ulic. W statystykach większych nawet tak liczne kategorie mniej są niezbędne, gdyż rubryka cała obejmuje wszystkie wydatki jednorodne,

które są przeznaczone na zaspokojenie głównych potrzeb kultury, wygodnego i przyjemnego życia.

V. Koszta utrzymania bezpieczeństwa i policji obejmują w sobie całą policję bezpieczeństwa, wraz z szupaśnictwem, policję polową, budowniczą etc.

VI. Koszta straży ogniowej mogłyby być zaliczane do poprzedniej rubryki, ale zasługują na wyłączenie ze względu na potrzebę poznania kosztów stąd na gminy przypadających. Wykazywanie specjalne kosztów straży ogniowej zostało też uchwalone na kongresie peszteńskim.

VII. Zdrowie i dobroczynność stanowi zwykle znaczną rubrykę wydatków gminnych, mimo że zakłady dobroczynne wchodzi w rachubę jako zakłady samoistne tylko z nadwyżką wydatków z kasy gminnej. Do wydatków na ten cel należy także leczenie ubogich, utrzymanie służby zdrowia, koszta szczepienia itp.

VIII. Koszta sprawiedliwości głównie składają się z kosztów utrzymania więzień, domów poprawy, aresztów itp. Często gminy winny są dostarczać lokalu na wykonywanie sprawiedliwości.

IX. Koszta wojskowe głównie spowodowane kwaterunkiem, zasługują na bliższe zbadanie.

X. Oświata, w której podnieść wypada szkoły ludowe jako przyczyniające najwyższy wydatek gminom, gdyż w wielu krajach koszta utrzymania szkół ludowych przeważnie spoczywają na gminach. Mniej wysokie są wydatki na szkoły średnie, a rzadkie wydatki na utrzymywanie szkół wyższych (Tryest). Natomiast gminy wiele zwykły łożyć na szkoły specjalne przemysłowe, rzemieślnicze lub handlowe. Do innych wydatków tej rubryki głównie należą koszta utrzymania muzeów, galeryj, bibliotek itp.

XI. Wydatki wyznaniowe, przeważnie, parafialne, o ile ponoszą je gminy, a nie współwyznawcy.

XII. Nabytki majątkowe.

XIII. Długi, tak procenta od długów jak amortyzacya lub spłata.

XIV. Inne wydatki nie dające się objąć w poprzednich, a więc drobne, przypadkowe lub bliżej nieokreślone.

Wskazane tu kierunki wydatków gminnych obejmują ogół wydatków, jakie gminy ponoszą, do oczenia jednak gospodarstwa gminnego pożądanę są wiadomości co do stosunku, w jakim do ogółu wydatków zostają wydatki osobiste i rzeczowe oraz wydatki nadzwyczajne spowodowane istotnie niespodziewanemi lub niezwykłemi potrzebami. Celem poznania tych stosunków, należy

jeszcze z ogółu wydatków wyróżnić wydatki osobiste i nadzwyczajne.

XV. Wydatki osobiste z rubryk II do XI. W każdej rubryce wzmiankowanej należy odróżniać w obrębie każdej gminy wydatki osobiste od rzeczowych. Wykazywać jednak wszędzie oba rodzaje wydatków nie ma tak wielkiego interesu. Celem wskazania stosunku wydatków osobistych do rzeczowych, wystarczy zebrać wydatki osobiste ze wszystkich rubryk razem, jak to czyni nasza rubryka. Przy podziale na wydatki osobiste należy pamiętać o trafnej uwadze, jaką podniosło biuro statystyczne królestwa pruskiego, że utrzymanie osób w zakładach np. więziennych i t. p. należy do wydatków rzeczowych i tylko służba zakładów stanowi wydatki osobiste.

XVI. Podobnie jak z wydatkami osobistymi ma się rzecz z wydatkami nadzwyczajnymi. Notowane w obrębie każdej rubryki nie potrzebują być wszelako oddzielnie wykazywane, ale razem zebrane dają poznać stosunek wydatków nadzwyczajnych do ogółu wydatków, co wystarcza do określenia ich stanowiska w gospodarstwie gminnem.

Nie wszystkie jednak wydatki uznane za nadzwyczajne w rachunkach kasowych noszą na sobie to piętno. W rachunkach kasowych każda kwota przechodząca zwykłą normę uważa się za wydatek nadzwyczajny; kiedy dla statystyka wydatkiem nadzwyczajnym będzie jedynie wydatek spowodowany nieprzewidzianą lub niepowtarzającą się potrzebą. Do wydatków nadzwyczajnych nie należy więc liczyć takich wydatków, które w rachunkach co rocznie przychodzą i zawsze uważane są za nadzwyczajne. Nowe budowle, nabytki majątkowe są zawsze wydatkami nadzwyczajnymi; natomiast długi mogą być lub nie być wydatkiem nadzwyczajnym, i najczęściej stanowią stały wydatek na wiele lat przewidziany, który zatem do wydatków nadzwyczajnych nie powinien być zaliczany.

W dochodach nie wykazaliśmy wcale nadzwyczajnych dochodów, gdyż nie ma wielkiego interesu odróżnienia dochodów zwyczajnych od nadzwyczajnych. Do dochodów nadzwyczajnych głównie należą dochody z pożyczek i ze sprzedaży majątku. Inne dochody trudno oznaczyć, o ile zostały spowodowane nadzwyczajnymi okolicznościami, gdyż znowu idzie tu o dochody istotnie niezwykle a nie o takie, które według zasad rachunkowości kasowej zaliczone bywają do nadzwyczajnych. Jeśli tylko znane nam są wydatki nadzwyczajne, a w dochodach wyróżniono pożyczkę i sprzedaż majątku, wówczas dalsze odróżnianie dochodów na zwyczajne i nadzwyczajne nie ma żadnej wartości, a tem samem zestawianie ich jest zbyteczne.

III.

W powyższem zestawieniu poznaliśmy główne źródła dochodów i główne kierunki wydatków gminnych, a według tego da się ułożyć następujący wzór do zestawienia wyników gospodarstwa gminnego.

D o c h o d y :

- I. Z majątku: 1) z majątku nieruchomego,
2) z majątku ruchomego,
3) z przedsiębiorstw.
- II. Z podatków dochodowych: 1) z podatków rzeczowych,
2) z podatków osobistych,
3) z podatku czynszowego,
4) z prestacji.
- III. Z podatków konsumcyjnych: 1) od maki,
2) od mięsa,
3) od napojów,
4) od innych przedmiotów użycia
5) z podatków zbytkowych,
a) od psów,
b) od powozów i koni,
c) od służby, liberyi, cze-
ladzi itp.
d) inne zbytkowe.
- IV. Opłaty: 1) za obywatelstwo,
2) myta, kopytkowe itp.
3) targowe,
4) inne opłaty,
5) grzywny.
- V. Subwencye, dotacje, dary, zapisy: 1) rządowe,
2) związków samorządu,
3) prywatne.
- VI. Sprzedaż majątku.
- VII. Pożyczki.
- VIII. Zapas gotówki przelany z poprzedniego okresu
- IX. Różne dochody: 1) zwrot kosztów kwaterunkowych,
2) inne dochody.

W y d a t k i :

- I. Utrzymanie i zarząd majątku.

- II. Koszta zarządu: 1) zarząd ogólny,
 2) zarząd skarbowy: A) Koszta poboru podatków:
 a) dochodowych,
 b) konsumcyjnych;
 B) inne.
 3) zarząd ekonomiczny.
- III. Komunikacje: 1) bruki, place, drogi,
 2) mosty,
 3) komunikacje wodne.
- IV. Utrzymanie porządku: 1) utrzymanie czystości,
 2) utrzymanie wygody,
 3) utrzymanie przyjemności,
 4) nowe budowy.
- V. Koszta utrzymania bezpieczeństwa i policyi.
- VI. Koszta straży ogniowej.
- VII. Zdrowie i dobroczynność: 1) opieka nad zdrowiem,
 2) zakłady dobroczynne.
 3) leczenie ubogich.
- VIII. Koszta sprawiedliwości: 1) utrzymanie więzień, domów poprawy, aresztów,
 2) inne.
- XI. Koszta wojskowe.
- X. Oświata: 1) szkoły ludowe,
 2) szkoły średnie i wyższe,
 3) szkoły handlowe i przemysłowe,
 4) inne wydatki.
- XI. Wydatki wyznaniowe.
- XIII. Nabytki majątkowe.
- XIII. Długi.
- XIV. Inne wydatki.
- XV. Wydatki osobiste objęte w rubrykach II do XI.
- XVI. Wydatki nadzwyczajne objęte w rubrykach poprzednich.

Wyjaśniliśmy powody, dla jakich trzymaliśmy się wskazanego tu porządku rubryk; idąc śladem ustaw gminnych, które polecają najpierw czerpać dochody ze zwykłych źródeł majątkowych, następnie przejść do źródeł publicznych i potem dopiero udawać się do sprzedaży lub obciążenia majątku. Możnaaby jednak dla zbliżenia do siebie różnych rodzajów dochodu z majątku rubrykę I dochodów przesunąć po za rubrykę V. a wówczas dochód zwykły z majątku stałby obok dochodu nadzwyczajnego i obok dochodu z obciąż-

żenia własności gminnej. Odpowiednio do tej zmiany również I. rubryka wydatków dałaby się umieścić aż po XI. W takim razie w wykazach otrzymałyby pierwszeństwo dochody i wydatki publicznej natury.

Zestawienie wyników gospodarstwa gminnego na podstawie wskazanych powyżej wzorów obejmuje całość stosunków gospodarczych gminy i zdolne jest dać dokładny i wyczerpujący obraz stanu tego gospodarstwa. Wykazane powyżej momenta życia gminnego dają istotnie dogodny punkt porównania, gdyż przedstawiają dochody i wydatki w sposób wyczerpujący, a zatem dają poznać dokładnie stosunek każdego działu do ogółu dochodów lub wydatków. Przytem ponieważ nie poszukiwano momentów wyjątkowych, ale takich, które opierają się na naturze stosunków społecznych i administracyjnych, porównanie więc jest możliwem, gdyż wskazuje istotne momenta życia gminnego, daje poznać stopień uwagi zwróconej na pewne potrzeby lub źródła dochodów, a zatem pozwala porównywać przedmioty istotnie jednorodne i jednoznaczne.

Zestawienie wszelako wyników gospodarstwa na podstawie podanych wyżej wzorów nie przedstawia wcale tak wielkich trudności w wykonaniu, albowiem ograniczono się do rubryk ogólnych, wzięto na uwagę szczegóły istotnie donośne i mające ogólne znaczenie; wszystkie zaś dane o cechach podrzędnych usunięto do rubryk zbiorowych. To też wzory nasze mają w dochodzie 9 rubryk głównych i 26 pobocznych, razem 35; w rozchodzie 16 rubryk głównych i 23 pobocznych czyli razem 39; czyli w ogóle 25 rubryk głównych, 49 pobocznych, razem 74. Co do ilości rubryk, to na naszych 25 głównych ma Körösi swoich 24, prócz tego dwie na dochody i wydatki nadzwyczajne. W dochodzie mamy więc rubryk mniej o dwie, a mimo tego nasze rubryki wyczerpują zupełnie dochody gmin, i sądzimy, zdolne są przedstawić stan dochodów daleko dokładniej. W wydatkach naszych 16 rubryk zastępuje 15 rubryk Körösiego. Nie można postawić niezmiennej raz na zawsze zasady, aby te a nie inne momenta życia gminnego przedstawiały najważniejszy interes, zdarzyć się może, a nawet musi, że w jednych krajach pewne fakta mają mniejsze znaczenie, w innych znowu zasługują na uwzględnienie niektóre momenta, niewymienione u nas specjalnie. W ogóle jednak wzory nasze mogą znaleźć powszechnie zastosowanie ze względu właśnie na to, żeśmy oparli się na potrzebach ogólnych społeczeństwa i na praktyce życia. W wielu razach wystarczą nasze ogólne rubryki, a nawet trudnoby było sięgnąć do dalszych szczegółów; i one jednak

dają dokładny obraz stosunków, mimo że nie zapuszczają się w drobne szczegóły. W granicach więc ściśle ograniczonych da się zebrać życie gminne, i zestawienie nasze nie przedstawi w tym względzie wielkich trudności. Sądźmy jednak, że zestawienie nawet obejmujące wszystkie szczegóły powyżej żądane nie byłoby trudnem do zebrania. Dowodzi nam tego książka Körösi-go, gdzie wprawdzie rubryk z początku nie wiele, lecz jak przechodzimy do wyjaśnień, spotykamy się z licznymi szczegółami, może nieraz daleko nawet liczniej-szemi od tych, jakie są u nas; z tą jednak różnicą, że u nas zestawienie winno wyczerpać wszystko odnoszące się do przedmiotu, a u Körösi-go rzecz nie jest podana ani systematycznie, ani wyczerpująco. Uzyskanie takiego wykazu płac, jakiego żądał i otrzymywał Körösi, o ile nam wydaje się bezużytecznem dla statystyki porównawczej, o tyle wymaga bardzo mozolnej pracy i kosztować musi więcej czasu i trudu, aniżeli zupełne przedstawienie stosunków skarbowych gminy na podstawie o wiele szczegółowszych wzorów podanych poniżej; tem więcej, że w rubrykach pobocznych dadzą się zawsze robić większe lub mniejsze uszczuplenia.

Co do sposobu zbierania danych, przedstawiają się dwie metody: albo żądać szczegółowych wykazów według przesłanych wzorów, albo podjąć samemu trud zestawienia w formularze przygotowane, zażądawszy tylko dokładnych odpisów zamknięć rachunkowych. Pierwsza metoda zdaje się zalecać większą dokładnością w wykonaniu, gdyż na miejscu powinny być lepi-j znane stosunki i większa zachodzi pewność trafnego wpisywania we właściwe rubryki. Z drugiej strony mimo najlepszej instrukcyj zawsze pozostanie pewna liczba kwestyj spornych, których rozwiązanie zależy od poglądu układającego. Jeżeli więc w każdej gminie będą wpisywane rubryki, tak wielce potrzebna jednostajność nie będzie łatwą do zastosowania. Żeby też mógł dokładnie opisać stan gospodarstwa gminnego, trzeba się go niemal dotknąć, trzeba je poznać na wskrś, co uzyskać można głównie przez posiadanie oryginalnych aktów, wiernych odpisów budżetu i zamknięć rachunkowych. Samo wczytanie się w te dokumenta zwraca nieraz uwagę na fakta, które inaczej nie byłyby uwzględnione. Prawda, że zachodzi potrzeba czynienia głębokich studyów, mianowicie gdy idzie o poznanie stosunków międzynarodowych, ale jeżeli kto mniema, że potrafi ułożyć statystykę gospodarstwa gminnego bez dokładnej znajomości całego ustawodawstwa administracyjnego i skarbowego, ten chyba nie zna doniosłości sprawy i niema wyobrażenia o pracach statystycznych naukowych. W dzisiejszych czasach o cyfry

głowa nie zaboli, znajdzie się ich wszędzie i pełno, umiejętnie je wybrać i zestawić potrafi jednak tylko ten, kto posiada świadomość stosunków i potrzeb życia. Statystyka międzynarodowa jest też tem trudniejszą, im potrzeba większej nauki do zrozumienia jej celów i zadań.

Najbardziej zatem korzystnem wydaje się opracowanie statystyki gminnej w centralnem biurze statystycznem na podstawie oryginalnych odpisów zamknięć rachunkowych, jednakże chętnie przyznajemy, że podobne zestawienia wymagają nadwyzczaj wielkiej pracy, i że dokładność oraz jednostajność roboty nie zawsze da się pogodzić z szybkością ogłaszania zebranych szczegółów. Ponieważ zaś mniejsze nierówności są jeszcze lepsze jak wiadomości podawane zbyt późno, przeto nieraz wypadłoby odstąpić od tej zasady. Jeżeli jednak układanie danych ma nastąpić na miejscu, wówczas powinny one być ile możności dokładne. Do zbierania cyfr pierwotnych z pojedynczych gmin wydaje nam się potrzebnem zastosowanie wzoru, w którymby rubryki poprzeczne obejmowały następujące szczegóły:

D o c h ó d							W y d a t e k				Nadwyżka	
Podatek	Opłata	Dotacya			Inne dochody	Razem	nadwyż- czajny	osobisty	rzeczowy	Razem	dochodu	wydatku
		rządu	związków samorządu	prywatnych								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13

Rubryki te jako poprzeczne odnosiłyby się do wszystkich rubryk podłużnych, które tu poniżej wymieniamy:

- I. Majątek: 1) Zarząd majątku a) nieruchomego,
b) ruchomego,
c) przedsiębiorstw.

Przedsiębiorstwa mają być wyszczególnione.

II. Zarząd ogólny.

III. Zarząd skarbowy: 1) Podatki.

A) Podatki dochodowe:

- a) rzeczowe,
b) osobiste,
c) podatek czynszowy,
d) prestacje.

B) podatki konsumcyjne:

- a) od mąki,
- b) od mięsa,
- c) od napojów,
- d) od innych przedmiotów użycia,

C) podatki zbytkowe.

- a) od psów,
- b) od powozów i koni,
- c) od służby, liberyi i t. d.
- d) inne zbytkowe.

2) Subwenyje, dotacye, dary, zapisy.

- 3) Kasa: a) zarząd kasowy i rachunkowy,
- b) stan kasy.

IV. Zarząd ekonomiczny.

V. Komunikacye: 1) Bruki i drogi.

2) Mosty.

3) Kom. wodne.

VI. Porządek i upiększenie: 1) czystość,

a) kanały i wywożenie nieczystości.

b) czyszczenie miasta, polewanie ulic.

2) wygoda:

a) wodociągi,

b) oświetlenie,

c) inne.

3) Przyjemność:

a) Parki, spacery,

b) zabawy publiczne.

4) Nowe budowy.

VII. Bezpieczeństwo publiczne: 1) Policja bezpieczeństwa,

2) szupaśnictwo,

3) inne gałęzie policyi,

4) straż ogniowa.

VIII. Zdrowie i dobroczynność: 1) Opieka nad zdrowiem,

2) zakłady dobroczynne,

3) leczenie ubogich.

IX. Sprawiedliwość: 1) więzienia, domy, poprawy, areszta,

2) inne.

X. Wojskowość.

- XI. Oświata: 1) Szkoły ludowe,
 2) szkoły średnie i wyższe,
 3) szkoły handlowe i przemysłowe,
 4) inne sprawy oświaty.

XII. Zarząd wyznań.

XIII. Pożyczki, względnie długi.

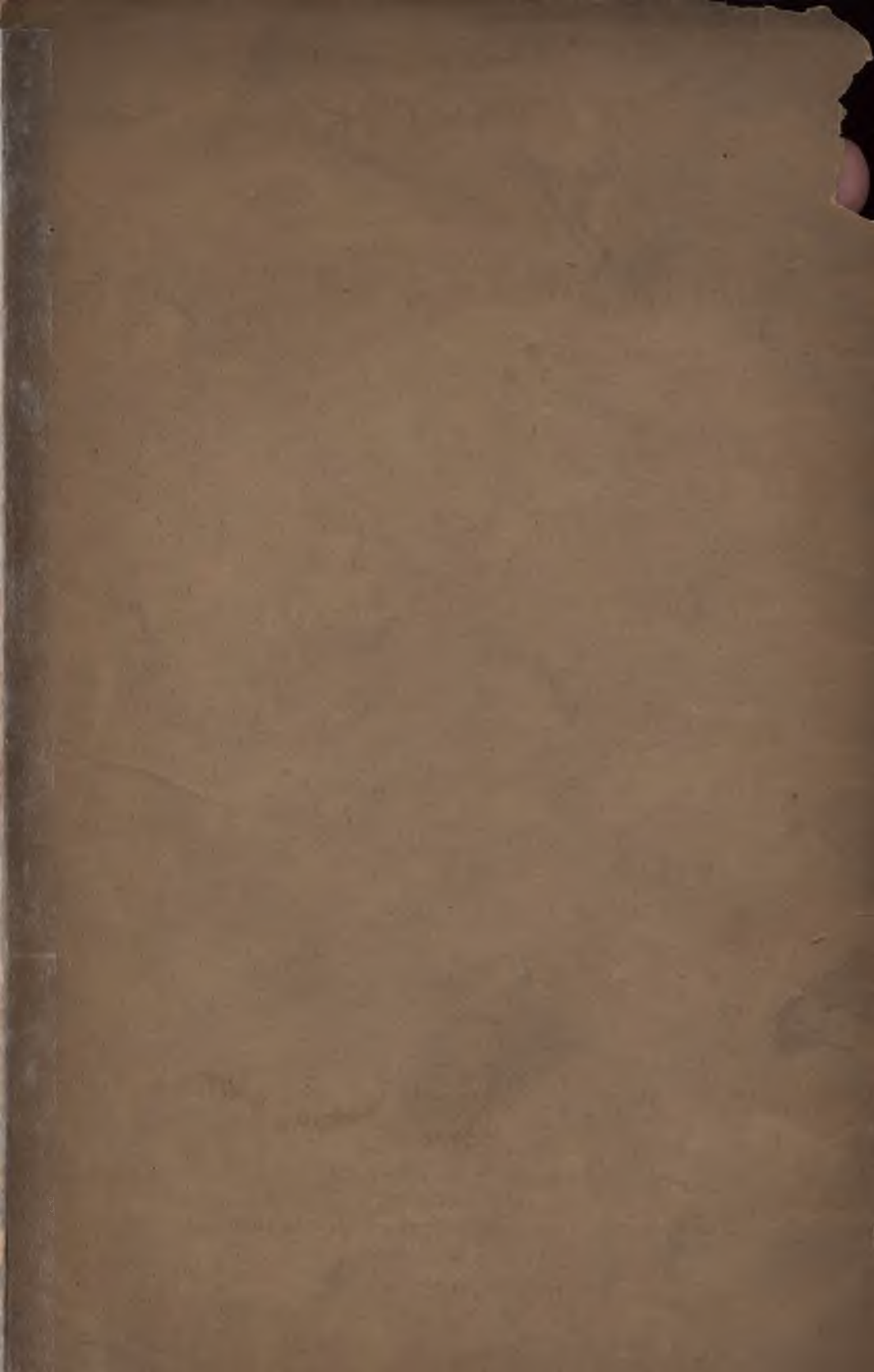
XIV. Inne sprawy.

Wzór ten prócz 14 rubryk głównych zawiera jeszcze 52 pobocznych, z których wiele jest bardzo ważnych i ma nawet stanowić osobne rubryki we wzorach, mających służyć do zestawienia danych. Mamy tu w każdym poszczególnym dziale administracyi podaną sposobność porównania dochodu z wydatkami, oraz zapoznania się bliższego z rodzajem dochodów i wydatków, przez co poznać można dokładniej naturę i doniosłość potrzeb gminy. W poprzek idące rubryki uzupełniają obraz i dają możność szczegółowego przeglądu działalności gminy na polu gospodarczem. Nie zawsze zapewne da się uzyskać w każdym dziale tak dokładny rozdział dochodów i wydatków, nie wszędzie też wszystkie poprzeczne rubryki potrzebują być zapełniane; ponieważ jednak w każdym dziale idzie o stosunki powszechnie znane i zrozumiałe, więc ułożenie odpowiedzi nie powinno przedstawiać nadzwyczajnych trudności; tem więcej, gdy oprócz niego i zestawienia inwentarza czyli stanu majątku nie mogą być żądane żadne inne szczegóły. Gdyby zaś okazało się praktycznem prowadzenie zamknięć rachunkowych po gminach według powyższego wzoru, w którym należałoby tylko zwiększać specjalizowanie, celem objęcia większej liczby szczegółów życia, jak to w rachunkach rocznych może być potrzebne; gdyby więc zestawienia roczne miały być czynione według tych samych zasad, wówczas odpis zamknięcia rachunkowego pozwalałby z zupełną dokładnością rozpatrywać gospodarstwo gminy, a nie przedstawiałby żadnej nowej trudności w zebraniu i zesumowaniu licznych szczegółów. Praktyka wskazuje, że w gospodarstwie gminnem ważne znaczenie posiada stosunek dochodów do majątków w każdej rubryce, a chociaż w zestawieniach głównych rzecz ta nie będzie uwidocznioną, to jednak statystyk potrafi zużytkować tak ważne szczegóły w zestawieniach ubocznych i przy opracowaniu. Pierwotne nasze wzory nie miały przecież wyczerpać statystyki gospodarstwa gminnego, tylko wskazały główne momenta życia, jakie specjalnie mają być podniesione: wejście w inne szczegóły byłoby bardzo pożyteczne, a według tych wzorów okazałoby się możliwem, Specjalizowanie zaś niekoniecznie ma się rozszerzać do wszystkich

rubryk, ale może się ograniczać znowu tylko do najwybitniejszych danych.

Przedstawiliśmy w krótkich zarysach pogląd nasz na sposób przedstawiania i zbierania wyników gospodarstwa gminnego: może uwagi te będą mogły posłużyć do wyjaśnienia trudności, a w każdym razie sądzę, że jedna pozostanie przewodnia zasada, że zestawienie wyników gospodarstwa gminnego musi objąć ogół rzeczywistych dochodów i wydatków gminy.





Bz 58427