



Przedrozbiorowa Rzeczpospolita a kwestia długu publicznego

Cytowanie:

Pilarczyk, P.M. (2021), *Przedzobiorowa Rzeczpospolita a kwestia długu publicznego*,
Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.

Poglądy i analizy prezentowane w publikacji są odzwierciedleniem stanowiska autora.

Warszawa, maj 2021 r.

Autor: Piotr M. Pilarczyk

Recenzent: dr hab. Dorota Wiśniewska

Redakcja merytoryczna: Piotr Arak

Redakcja: Jakub Nowak, Małgorzata Wieteska

Projekt graficzny: Anna Olczak

Współpraca graficzna: Liliana Gałązka, Tomasz Gałązka, Sebastian Grzybowski

Polski Instytut Ekonomiczny

Al. Jerozolimskie 87

02-001 Warszawa

© Copyright by Polski Instytut Ekonomiczny

ISBN 978-83-66698-25-3

Spis treści

Kluczowe liczby.....	4
Kluczowe wnioski.....	5
Wstęp	6
1. Skarbowość Rzeczypospolitej do 1764 r.....	8
2. <i>Fiscal state</i> w Europie.....	15
3. Drogi i bezdroża skarbowości polskiej w XVIII w.....	19
4. Możliwości – nieistniejące czy niewykorzystane?	25
5. Próba oceny polityki pożyczkowej.....	28
Podsumowanie	30
Bibliografia	31
Spis map, rysunków, tabel i wykresów	34

Kluczowe liczby

4 proc.

wynosiły w 1765 r. dochody publiczne Polski w porównaniu z Wielką Brytanią.

7 razy

zwiększyły się roczne dochody skarbu koronnego w okresie od 1764 r. do 1792 r.

46 mln zł

szacowana roczna kwota na utrzymanie stutysięcznej armii ustanowionej na Sejmie Czteroletnim.

102,3 mln zł

kwota pretensji wobec Rzeczypospolitej zgłoszonych po rozbiorach do komisji trilateralnej.

Średnio $\frac{1}{3}$
wydatków wojennych

w latach 1688-1815 Wielka Brytania pokrywała środkami uzyskanymi z pożyczek.



Kluczowe wnioski

- Powstanie nowoczesnego długu publicznego było rewolucją w finansach publicznych państw europejskich. Jako pierwsza i w najszerszym wymiarze korzystała z tego instrumentu Anglia, a w XVIII w. starano się ją naśladować wiele państw. Celowe wykorzystanie kredytu zwiększało możliwości wydatkowe, z czego korzystano zwłaszcza w obliczu konfliktów zbrojnych. Sięganie po kredyt wymagało jednak reformowania dochodów, gdyż zdolność do obsługi zadłużenia gwarantowało uzyskiwanie odpowiednich dochodów podatkowych.
- Instytucjonalne formy skarbowości Rzeczypospolitej ukształtowane u schyłku XVI w. przez niemal dwa stulecia nie podlegały większym zmianom. W tej sytuacji rodzime rozwiązania stawały się coraz bardziej anachroniczne i Polska nie wzięta udziału w europejskiej rewolucji finansów publicznych. Niski poziom dochodów publicznych i rozkład samej państwowości były czynnikami, które sprawiały, że nie było ani potrzeby, ani możliwości korzystania z kredytu publicznego.
- Pojawiające się długi Rzeczypospolitej wynikały z niewydolności skarbowej państwa i nieregulowania przez nie zobowiązań. Niedostatek wpływów skarbowych i ich zmienna wysokość nie pozwalały na pokrywanie nieodzownych wydatków i generowały zadłużenie. Powstawało ono głównie przez zaleganie z wydatkami na wojsko, gdyż ten rodzaj wydatków dominował w skarbowości. Wojsko stawało się swoistym wierzycielem państwa, a koszty prowadzonych w drugiej połowie XVII w. wojen doprowadziły do utraty zdolności obsługi tego zadłużenia.
- Podjęte w okresie panowania Stanisława Augusta Poniatowskiego reformy umożliwiły celowe zaciąganie zobowiązań przez państwo. Z jednej strony pojawiły się potrzeby, z drugiej uzyskano stabilne dochody będące zabezpieczeniem i gwarancją wypłacalności. Powstały również organy, które administrowały finansami państwa, i które mogły zaciągać zobowiązania oraz zajmować się ich obsługą.
- W ostatnich latach istnienia Rzeczypospolitej wysokość celowo zaciągniętego zadłużenia przekraczała roczne dochody państwa. Można więc uznać, że zakres wykorzystania długu publicznego był znaczący, jeśli uwzględnimy warunki, w jakich znajdowało się państwo. Niskie (mimo reform) dochody publiczne i niepewna sytuacja polityczna nie były czynnikami korzystnymi dla zaciągania zobowiązań. Brak rozwiniętego rynku finansowego zmuszał do szukania pożyczek za granicą.

Wstęp

Ustrój Rzeczypospolitej, który wykuwał się w czasach jej potęgi w XVI w., później zastąpił w niewiele już zmieniających się kształtach. Na poważne reformy trzeba było czekać do drugiej połowy XVIII w. Powszechnie uważa się, że za to skostnienie form przyszło zapłacić wysoką cenę – zapóźnienie Rzeczypospolitej było czynnikiem, który umożliwił przeprowadzenie rozbiorów. To co sprawdzało się w XVI w., w kolejnym stuleciu, wraz ze zmienioną sytuacją społeczno-polityczną, ciągnęło państwo ku anarchii i upadkowi. Zmieniające się otoczenie i procesy modernizacyjne krajów sąsiednich sprawiły, że rodzime rozwiązania stawały się coraz bardziej anachroniczne i niedostateczne. Polska nie tylko nie nadążyła za nimi, ale destrukcji ulegało to co wcześniej działało. Te wszystkie uwagi można odnieść nie tylko do samego państwa, ale również do jego finansów – czyli jak dawniej mówiono – skarbowości.

Nie sposób patrzeć na ową skarbowość Rzeczypospolitej oczami dzisiejszego specjalisty i oceniać ją w taki sposób jak finanse publiczne współczesnych państw. Prócz odmiennych form brakowało szeregu pojęć i kluczowych dziś instytucji – takich choćby jak centralizujący finanse publiczne budżet państwa (Pilarczyk, 2014). Pojęcie długu publicznego również nie należy do omawianej epoki, więc nie dysponujemy ani jego definicją ustawową, ani nawet taką, która by pochodziła z ówczesnej nauki. Przez dług publiczny można więc rozumieć każde zobowiązanie publiczne splatecane ze środków publicznych, ale też można spojrzeć na to jako celowo zaciągnięte na dłuższy okres zobowiązania finansowe władz publicznych (Binney, 1958). Te określenia trzeba jednak przenieść na dawne realia. Samo zadłużanie się państw ma o wiele

dawniejszą metrykę, ale przez wieki przybierało swoiste kształty będące wynikiem istniejących form ustrojowych – panującego utożsamiano z państwem, więc to władca zaciągał pożyczki, np. przez zastawianie dóbr albo źródeł dochodu (Fedorowicz, 1965; Rybarski, 2015). Dopiero w czasach nowożytnych pojawiły się bliższe dzisiejszym formy długu publicznego, choć wcale nie oznacza to, że łatwo rozpatrywać je w dzisiaj znanych nam kategoriach.

By jednak w pełni wyjaśnić kwestię długu publicznego Rzeczypospolitej, należy rozważyć wszelkie pojawiające się formy zadłużania: i te nowoczesne, i te charakterystyczne dla dawnej rzeczywistości. Należy dostrzec zarówno celowo pozyskiwane kredyty, ale też zobowiązania pojawiające się mniej lub bardziej przypadkowo, jak i pożyczki zaciągane na zaspokojenie pilnych i nieplanowanych potrzeb. Dzięki takiemu szerokiemu podejściu można prześledzić różne i zmieniające się formy zadłużania. Ale i tu jeszcze konieczne jest pewne zastrzeżenie – jeśli rozważamy każde zadłużenie państwa, to musi pojawić się wówczas wątpliwość – co to oznacza na gruncie naszej rodzimej, przedrozbiorowej rzeczywistości? **Przyjeliśmy tu ograniczenie leżące w gestii centralnych władz skarbowych, które dziś nazwalibyśmy długiem państwowym czy długiem skarbu państwa.** Jest to oczywiście uproszczenie, bo pominęliśmy choćby finanse miast, które borykając się z różnymi problemami, również bywały zadłużone. Trudno jednak rozważać sytuację ówczesnych ośrodków (z wyłączeniem miast prywatnych i duchownych) w dzisiejszych kategoriach podmiotów sektora finansów publicznych.

Autor niniejszego raportu proponuje omówienie szeroko rozumianego długu publicznego

w przedrozbiorowej Rzeczpospolitej. Ponieważ każda pożyczka stanowi najpierw dochód, a potem wydatek, dlatego wydaje się uzasadnionym spojrzenie na dług publiczny właśnie w kontekście całości finansów państwa. Punktem wyjścia jest przegląd instytucjonalnych kształtów skarbowości Rzeczpospolitej, bo uformowane pod koniec XVI w., z biegiem czasu coraz bardziej anachroniczne, przetrwały bez fundamentalnych zmian aż do epoki Stanisława Augusta Poniatowskiego. Ta rodzima stagnacja zdecydowanie kontrastowała z głębokimi przemianami zachodzącymi w innych krajach europejskich – kształtowania się nowożytnego *fiscal state* czy *fiscal-military state*, ekspansji finansów

publicznych i pojawiania się możliwości związanych ze świadomym tworzeniem długu publicznego. Na tym tle widać niewykorzystane szanse i narastające zapóźnienie Rzeczpospolitej. Dopiero podjęte po 1764 r. reformy pozwalały na poważne przekształcenie i zmodernizowanie skarbowości – stąd też epoka panowania ostatniego króla jest potraktowana jako osobny okres, w którym sięgnięto po długoterminowe pożyczki i zaczęto tworzyć nowoczesnie rozumiany dług publiczny. Te wszystkie wiadomości pozwolą na końcu podjąć próbę odpowiedzi na pytanie o zakres, w jakim udało się przed rozbiorem wykorzystać istniejące możliwości, w tym przede wszystkim – zadłużanie państwa.



1. Skarbowość Rzeczypospolitej do 1764 r.

ORGANIZACJA

Finanse Rzeczypospolitej – co wydaje się nietypowe na tle ówczesnych państw – nie były okryte tajemnicą. Jednak skomplikowany i chaotyczny sposób dokumentowania oraz rachunkowości, do dziś kryje wiele niejasności, utrudniając właściwe rozeznanie się w zagadnieniu i zrozumienie sposobu funkcjonowania.

Sama organizacja gospodarki finansowej w Rzeczypospolitej jest zagmatwana. Już na pytanie o to, gdzie trafiały pieniądze publiczne i kto nimi zarządzał, nie da się udzielić prostej odpowiedzi. Od razu trzeba zauważyć, że państwo było dualistyczne, składało się z Królestwa Polskiego (czyli Korony) i Wielkiego Księstwa Litewskiego (Litwy).

» Mapa 1. Rzeczpospolita Obojga Narodów (ok. 1569 r.)

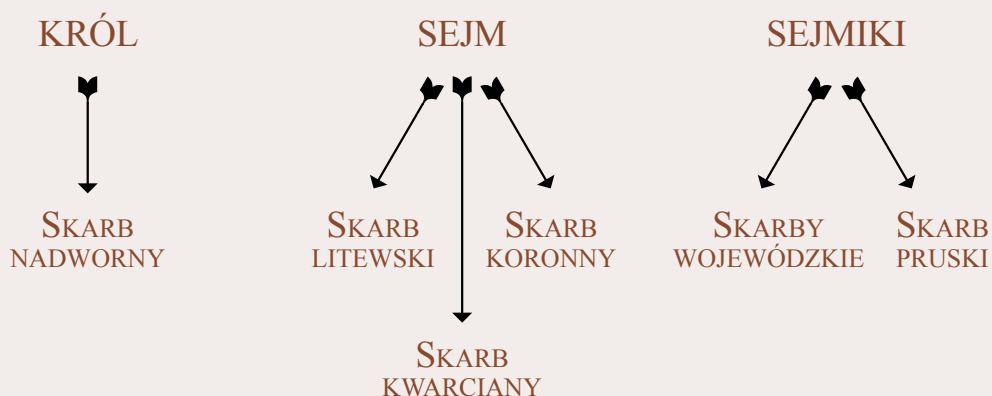


Źródło: Muzeum Sejmu Polskiego.

Konsekwencją przyjętych w 1569 r. zasad unii było istnienie odrębnych systemów podatkowych, odrębnych skarbów i – przynajmniej w części – oddzielnych wydatków. Te dwa skarby – koronny i litewski – gromadzące głównie pieniądze z nakładanych podatków, niezbyt precyzyjnie określa się jako skarby publiczne. Osobno bowiem trzeba potraktować, wyodrębniony w końcu XVI w. skarb nadworny (królewski), który – wbrew nazwie – nie był wyłącznie prywatnym zasobem monarchy, lecz

także zachował charakter publiczny (Pilarczyk, 2014). To jednak nie wyczerpywało bogactwa form – również XVI-wieczną genezę miał osobny skarb kwarciany. Przeznaczony na utrzymanie osobnego wojska zaciężnego, zasilany był wpływami ze specjalnego podatku (kwarty). Ze względu na status Prus Królewskich w ramach Rzeczypospolitej, istniał tam odrębny skarb pruski. Natomiast wraz z postępującą decentralizacją w II połowie XVII w. powstawały odrębne skarby lokalne (wojewódzkie).

▸ Rysunek 1. Skarbowość Rzeczypospolitej – schemat organizacji



Źródło: opracowanie własne PIE.

Jeśli istniało kilka skarbów, do których trafiały pieniądze publiczne, to od razu można zauważyć, że tyle samo podmiotów zajmowało się finansami Rzeczypospolitej. Skarbem koronnym i litewskim administrowali na co dzień podskarbiowie wielcy (koronny i litewski), pozbawieni jednak zorganizowanego i podporządkowanego im aparatu skarbowego w terenie. Podskarbi koronny dodatkowo zarządzał skarbem kwarcianym. Mimo licznych podejrzeń o to, że poszczególne osoby piastujące te urzędy wzbogacały się kosztem grosza publicznego, jednak to nie podskarbiowie podejmowali kluczowe decyzje – te bowiem pozostawały w rękach sejmu. Sejm uchwałal

podatki, decydował na co owe podatki powinny być przeznaczone, a do tego jeszcze – choć brzmi to groźniej niż rzeczywistość wyglądało w praktyce – kontrolował działalność podskarbi. Skarb królewski był *de facto* skarbem publicznym, wyróżniało go tylko to, że pozostawał poza kontrolą sejmową. Tu o wydatkach decydował król, a jego decyzje wykonywał zależny od niego podskarbi nadworny koronny (ostatecznie powstał tylko jeden skarb królewski dla całego państwa). Taki sposób zarządzania sprawił, że dziś mało wiemy o tej części finansów państwa. Odrębnym skarbem pruskim z kolei zarządzał podskarbi ziem pruskich, a na wszystkie podatki powinien wyrażać zgodę

sejmik pruski. W całym państwie sejmiki ziemskie i wytworzony przez nie aparat administracyjny zarządzały wykształconymi w II poł. XVII w. lokalnymi skarbami wojewódzkimi. Był to przejaw

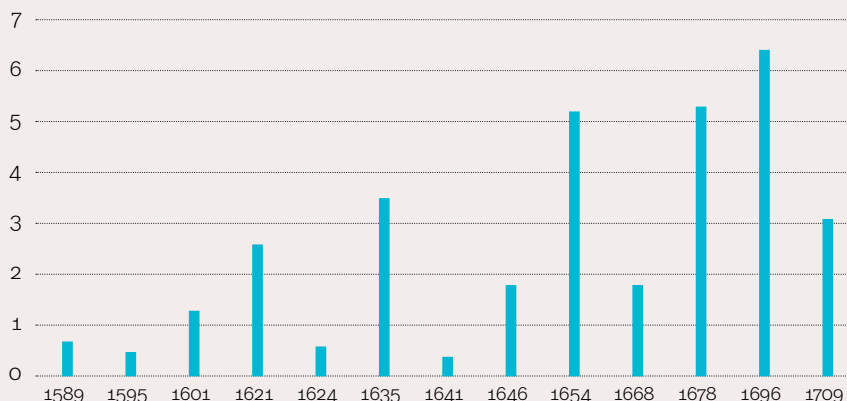
faktycznej decentralizacji finansów, bo znaczna część środków została wyjęta z zarządzania na szczeblu centralnym. Tym samym ten właśnie wycinek niemal umyka możliwości poznania.

DOCHODY

Skomplikowana organizacja zamazuje prawdziwy obraz finansów Rzeczypospolitej, a te cechowała duża zmienność wysokości dochodów. Jedynie skarb kwarciany posiadał dość stabilne wpływy w postaci kwarty wnoszonej przez dzierżawców królewskich. Skarb nadworny, mimo iż jego źródła dochodów były stałe i określone, pod tym względem wyglądał już gorzej. Dysponujący środkami monarcha nie miał uprawnień do tworzenia nowych źródeł dochodów, co najwyżej możliwe były starania o lepsze wykorzystanie istniejących. Poziom wpływów tego skarbu ulegał fluktuacjom, bo również na źródła prywatno-gospodarcze, z których głównie płynęły do niego pieniądze,

miała wpływ sytuacja w państwie, toczone wojny czy sposób zarządzania (oddawanie poszczególnych dochodów w dzierżawę). Natomiast skarby litewski i koronny cechowały się bardzo dużą zmiennością wpływów – w jednym roku mogły być kilkukrotnie wyższe lub niższe niż w kolejnym, ponieważ tylko część dochodów (tzw. ordynaryjnych) miała charakter stały. Uchwały sejmu nakładające podatki podnosiły dochody, brak takich uchwał je obniżał. Stąd też postępujący w XVII w. rozkład systemu politycznego i zrywanie sejmów odbijały się katastrofalnie na poziomie dochodów państwa, które i tak cierpiały wskutek zniszczeń wojennych i trudności gospodarczych.

▣ Wykres 1. Dochody skarbu koronnego w latach 1589-1709



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Nycz (1938), Rybarski (1939), Filipczak-Kocur (2006).

Permanentne zmiany wysokości dochodów sprawiają, że trudno jest określić ich strukturę, bo ta co roku była inna. Tak samo rozliczenia wpływów dokonywano w rozmaity sposób i za różne okresy. Trudno też patrzeć na skarbowość państwa jako całości, zważywszy nie tylko na fakt, że pieniądze publiczne trafiały w wiele miejsc, ale też, że już w końcu XVII w. większość z nich znalazła się poza centralnym zarządem skarbowym. Wreszcie też mieliśmy niejednolite rozwiązania podatkowe w poszczególnych częściach Rzeczypospolitej – inaczej było w Koronie, inaczej na Litwie, szereg odmienności zachowały Prusy Królewskie (Naworski, 2017). Później rozwój skarbowości lokalnej prowadził do tego, że w poszczególnych ziemiach i województwach istniały inne obciążenia. Oprócz różnorodności terytorialnej istniała też stanowa – Rzeczypospolita zachowywała stanowy charakter społeczeństwa, co przekładało się na system dochodów państwa, bo taką specyfikę miała większość podatków. Osobno płaciła szlachta, mieszczaństwo i chłopcy, Żydzi czy duchowieństwo. Nawet jeśli formalnie obciążano wszystkich, to zazwyczaj w powiązaniu ze stanowością inaczej dotyczyło to poszczególne grupy. Do tego pojawiały się różne wyjątki, zwolnienia czy wreszcie opóźnienia we wnoszeniu podatków. Niesprawność ówczesnego systemu sprawiała, że niektóre należności publiczne wpływały ze zwłoką – rachunki skarbowe zawierają liczne zaległości z lat poprzednich,

niektóre drobniejsze sumy regulowano nawet po kilkudziesięciu latach. Jeśli dodać do tego słabości poboru dokonywanego przez niezawodową administrację oraz popetniane nadużycia i oszustwa podatkowe, ujawnia się skala trudności z jakimi Rzeczypospolita musiała się borykać przy zaopatrywaniu w środki finansowe.

Dochody skarbu koronnego i litewskiego opierały się na podatkach, a ze względu na rolniczy charakter państwa podstawowe znaczenie miało opodatkowanie ziemi. Właściwie przez cały XVII w. był to podatek łanowy (od łanu – jednostki powierzchni uprawianej ziemi), który nazywano po prostu poborem. W zależności od potrzeb uchwalano jego wielokrotność. Podatek ten może być przykładem niedoskonałości skarbowości staropolskiej – jego wymiar opierano na znamionach zewnętrznych, pobierany był przez niesprawną administrację i według nieaktualizowanych taryf. Niewiele lepsze było podymne jako podatek od budynków, którym próbowano zastąpić łanowe.

Wraz z decentralizacją na sejmach postawie zaczęli tylko deklarować wnoszone przez swoje województwo kwoty podatków, pozostawiając konkretne decyzje o sposobie ich poboru w rękach sejmików (Rybarski, 1939; Zwierzykowski, 2003). Sejmiki zaś uchwały nie tylko podatki odprowadzane do skarbu koronnego czy litewskiego, ale również osobne podatki wojewódzkie na własne, lokalne cele.

» **Tabela 1. Dochody i wydatki na wojsko (w mln zł)**

Wyszczególnienie	Dochody skarbu koronnego	Dochody skarbu litewskiego	Suma dochodów	Wydatki na wojsko ze skarbu koronnego	Wydatki na wojsko ze skarbu litewskiego	Suma wydatków
Średnio rocznie w okresie 1786-1788	13,5	5,2	18,7	6,3	2,6	8,9
Stutysięczna armia (projekt)						46,0
Realizacja (rok 1791/92)	13,5	13,6	53,3	25,3	8,3	33,6

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Nycz (1938), Rybarski (1939), Filipczak-Kocur (2006).

WYDATKI

Do końca istnienia Rzeczypospolitej największą kategorią wydatków były nakłady na utrzymanie wojska. Podejmowane w końcu XVI w. próby przerzucenia kosztów obrony na monarchę ostatecznie się nie udały, gdyż król nie dysponował na to wystarczającymi środkami. Skarb kwarciany, który działał niczym fundusz celowy, gdyż opłacano z niego tylko wydatki wojskowe, również nie gromadził wystarczających sum. W związku z tym konieczne było finansowanie tych wydatków ze skarbu koronnego i litewskiego. Temu służyły przede wszystkim nakładane przez sejm podatki nadzwyczajne. Jak się jednak okazało w praktyce, pieniędzy właściwie zawsze brakowało, a narastający problem systemowo udało się rozwiązać dopiero w 1717 r.

Problemy z pełnym opłaceniem wojska w 1649 r. doprowadziły do uchwalenia specjalnego podatku na ten cel, który potem przybrał nazwę hiberny. Był administrowany przez same wojsko, bez udziału podskarbich. Rzeczypospolita kapitulowała wobec problemu utrzymania swoich żołnierzy. W II połowie wieku ukształtował się specyficzny sposób opłacania wojska, dzięki któremu jako tako udawano się wśród anarchii je utrzymać – poszczególne oddziały

przypisano do konkretnych ziem. Przedstawiciele jednostek zgłaszali się po pieniądze do poborców podatkowych czy innych podmiotów dysponujących dochodami, bez pośrednictwa centralnych władz skarbowych (Rybarski, 1939).

Poza opłaceniem wojska, jedyne istotne kategorie wydatków ze skarbu koronnego i litewskiego to koszty prowadzonej polityki zagranicznej (przyjmowanie i wysłanie posłów) oraz spłaty pojawiającego się zadłużenia. Z treści rachunków można wnosić, że właściwie poza tymi wymienionymi, państwo nie miało innych wydatków. To jednak nieprawda – po pierwsze ówczesna rachunkowość netto ukrywała koszty poboru i funkcjonowania administracji. Po drugie wiele wydatków istniało poza ewidencją skarbu publicznego. W dodatku bardzo niejasne pozostają wydatki skarbu nadwornego – oprócz kosztów związanych z królem i utrzymaniem dworu, monarcha opłacał część wydatków związanych z utrzymaniem wojska i polityką zagraniczną państwa. Monarchom zdarzało się pokrywać z tego skarbu również wydatki, na które zabrakło środków w pozostałych skarbach (Nycz, 1938), a także zaciągać długi.

DŁUGI

Istniejąca organizacja skarbowości Rzeczypospolitej sprzyjała powstawaniu nieplanowanych i przypadkowych długów. System dochodów stanowił istną mozaikę, nie tylko skomplikowaną w zarządzaniu i trudną do szacowania, ale przede wszystkim dostarczającą zbyt mało środków w stosunku do wydatków państwa. Długi pojawiały się nawet w skarbie królewskim. Ponieważ większość pieniędzy szła na wojsko, to właśnie braki środków na jego utrzymanie były podstawowym źródłem powstawania zadłużenia.

Deficytowe w skarbach koronnym i litewskim bywały nawet okresy, gdy wojen nie prowadzono, więc działania wojenne (których w XVII w. nie brakowało) musiały się wiązać z pomnożeniem problemów finansowych. Problemy miały jednak wcześniejszą genezę, a niewydolność skarbowa państwa była widoczna nawet w końcu XVI i początkach XVII w., czyli w czasach największej potęgi i wojennych tryumfów Rzeczypospolitej (Filipczak-Kocur, 2006). Jednak dopiero w II połowie XVII w. trudności zostały pogłębione

za sprawą rozkładu systemu politycznego i narastającej dysfunkcji sejmu, który był kluczowym dla skarbowości organem – istotne było regularne uchwalanie podatków, wówczas gdy podatki stałe („ordynaryjne”) mogły zaspokoić tylko niewielką część ponoszonych przez państwo wydatków.

W sytuacji, gdy dochody nie pokrywały wydatków, zadłużenie powstawało niejako w sposób naturalny. Samo uzależnienie nadzwyczajnych podatków od decyzji sejmu, w razie pojawienia się nagłych potrzeb związanych z działaniami zbrojnymi, stawiało przed Rzeczypospolitą nie lada wyzwanie. Między zwołaniem i zebraniem się sejmu, uchwaleniem podatków i ich poborem, mijało w najlepszym razie kilka miesięcy (nie było też pewności czy sejm zakończy się szczęśliwie i podejmie potrzebne decyzje). W tym czasie można było próbować pokrywać niedostatek środków za pomocą pożyczek zaciąganych spośród osób posiadających zasoby gotówki, przede wszystkim najwyższych dostojników i magnatów. O tym, że takie działania miały charakter doraźny, świadczą przypadki pozyskiwania nawet relatywnie małych sum przez zastawianie klejnotów koronnych.

Takie pożyczki *ad hoc*, zwłaszcza w trakcie wojen w II poł. XVII w., były zdecydowanie niewystarczające. Nieregularność wpływów skarbowych i ich niedostateczność skutkowały powstawaniem wielomilionowych zobowiązań względem wojska, któremu nie wypłacano należnych środków. Sięgające wielu lat opóźnienia w zapłacie żołdu były *de facto* długiem Rzeczypospolitej. Był on trudny do spłacenia, ponieważ toczone konflikty zmuszały do utrzymywania większej liczby żołnierzy, a i sam wierzyciel również był uciążliwy – niepłatne wojsko nie miało wysokiej dyscypliny, buntowało się i samowolnie wybierało należne (lub nie) środki.

Niedostatek środków potrzebnych do regulowania należności generował nie tylko zadłużenie wobec wojska, ale również był źródłem powstawania zobowiązań wobec osób, które pokrywały niektóre wydatki z własnych środków, zastępując w tym zakresie skarb i stając się przez to *de facto* jego kredytodawcami. W tej roli występowali najczęściej król i dowodzący wojskiem hetmani, co wydaje się zrozumiałe w sytuacji, gdy chodziło o utrzymanie armii.

Widać wyraźnie, że w okresie późniejszym nie zaciąganie pożyczek, ale właśnie nieregulowanie zobowiązań stało za powstawaniem zadłużenia. Jednak wszystkie długi, czy celowo zaciągane czy wynikające z nieregulowania zobowiązań, nie były oparte na przemyślanej polityce, lecz stanowiły efekt doraźnych działań ratunkowych, na skutek niewydolności skarbowej Rzeczypospolitej. Do takich działań należy zaliczyć też podjętą w czasach Jana Kazimierza emisję podwartościowej monety (Dziewanowski-Stefańczyk, 2020) – było to swego rodzaju pożyczką, przymusowo narzuconą przez państwo.

Problem długów i jego rozwiązywanie już od czasów Jana Kazimierza wykraczało poza możliwości ustrojowe Rzeczypospolitej. Niemal normą stało się powoływanie przez sejmy osobnych, nadzwyczajnych organów – zadłużeniem wobec wojska zajmowały się specjalne tymczasowe komisje, określane jako komisje zapłaty wojsku. Natomiast podstawowym zadaniem powoływanych od końca XVI w. – zarówno w Koronie, jak i na Litwie – trybunałów skarbowych było sądzenie osób zalegających z podatkami, czyli dłużników skarbu. W 1717 r. zaległości wobec wojska, obejmujące okres ponad 30 lat, obliczano na 99 mln zł (Nycz, 1938). Taka kwota przekraczała wieloletnie dochody skarbowe Rzeczypospolitej, które – choć mocno zmienne – w poszczególnych latach sięgały jednak nie wyżej niż kilka mln zł.

SKARBOWOŚĆ PO 1717 R.

Początek XVIII w. to okres ogromnego zamieszania w Rzeczypospolitej – król August II wmieszał państwo w wojnę północną, co zaowocowało w kolejnych latach wejściem Szwedów, Rosjan, dwuwładzą i wojną domową. Sejm Niemy w 1717 r. zakończył okres wojen i wewnętrznych niepokojów, a przyjęte wówczas regulacje ustabilizowały gospodarkę finansową państwa. Można uznać to za sukces na miarę możliwości, była to bowiem stabilizacja osiągnięta bez przeprowadzania radykalnych reform i właściwie należałoby ją określić jako programową stagnację.

Uporządkowano wówczas skarbowość na tyle, aby Rzeczpospolita była w stanie utrzymać skromną armię. Ograniczono uprawnienia finansowe sejmików czy odrębną skarbowość pruską. Tylko niewielka część dochodów pozostawała w ręku podskarbich, reszta – jako przeznaczona na wojsko – formalnie zasilala skarb kwarciany. Ten jednak właściwie nie funkcjonował, gdyż jego dochody powiązano bezpośrednio z wydatkami na konkretne oddziały wojskowe. Tym samym wojsko znalazło się poza obsługą centralnej administracji skarbowej, a żołnierze stali się armią poborców podatkowych, którzy bezpośrednio pozyskiwali środki przeznaczone na swoje utrzymanie. Cały ten system właściwie nie był w żaden sposób kontrolowany (Nycz, 1938).

Poza utrzymaniem wojska państwo wciąż ponosiło koszty związane z polityką zagraniczną, wypłacało pensje niektórym urzędnikom czy finansowało remonty gmachów publicznych. O różnych nadzwyczajnych wypłatach decydowały odbywające się dość regularnie Rady Senatu. Sejm, który osiągnął w kolejnych latach szczyt atrofii, przestawał być potrzebny dla działania tak skonstruowanego systemu.

Skarbowość w kształcie nadanym przez Sejm Niemy przetrwała niemal 50 lat, aż do czasów Stanisława Augusta. Trwałość tych rozwiązań nie wynikała z ich trafności i przydatności, ale z powodu całkowitego upadku systemu politycznego. Zmiany mógł przeprowadzić sejm, ale gdy ten właściwie przestał funkcjonować, to w znajdującej się w anarchii i podlegającej rosyjskim wpływom Rzeczypospolitej nie było siły zdolnej do przeprowadzenia reform. Możliwość reagowania na przeobrażenia potrzeb państwa była niewielka, a o wadliwości istniejących rozwiązań świadczy zadłużenie, które mimo wszystko powstawało. Pojawiały się zaległości podatkowe, a zmieniające się ceny i wartość pieniądza przysparzały kolejnych problemów. Reformy Sejmu Niemego, mimo pewnego uporządkowania, oznaczały utrwalenie marnej kondycji finansów Rzeczypospolitej.



2. *Fiscal state* w Europie

Podczas gdy w finansach staczającej się w anarchię Rzeczypospolitej widać ledwie próby doraźnego reagowania na pojawiające się problemy, w wielu krajach Europy następowały w tym samym czasie fundamentalne przekształcenia.

Przełom średniowiecza i czasów nowożytnych to okres przejścia z państwa opartego na domenie (*Domain State*) do państwa opartego na podatkach (*Fiscal State* lub *Tax State*), czyli takiego, które większość swoich dochodów czerpie z podatków (Petersen, 1975). Tłem tej zmiany jest reorganizacja wojskowości – kończył się czas rycerstwa, zastępowanego przez wojska zaciężne i stałe. A te wymagały ponoszenia permanentnych, ogromnych wydatków przez ówczesne państwa. By temu podołać konieczne było powiększanie dochodów, co stało się przyczyną poważnych zmian w ich strukturze. Nie mogąc zwiększyć dochodów z tradycyjnego źródła jakim była domena (własność państwowa), zaczęto poszukiwać nowych możliwości zasilenia skarbów państwowych.

Wiek XVI przyniósł więc tryumf „nowoczesnego” opodatkowania – państwa opartego na podatkach. Państwo zaczęło stawać się wielkim kolektorem i redystrybutorem dochodów. Pieniądz wzięty z podatków stawał się niezbędnym do funkcjonowania państwa i był jedynym środkiem do utrzymania armii i rodzącej się biurokracji. Redystrybucja powodowała, że pieniądz trafiał tylko do niektórych grup: prawników, żołnierzy, producentów broni, monopolistów i finansistów (Schulze, 1995).

Rzeczpospolita znajdowała się w początkowym nurcie takich zmian i nadążała za nimi do XVI w. Coraz mniej sprawne pospolite ruszenie zastępowane było wojskami stałymi, które

wymagały odpowiedniego finansowania z podatków. Jednak w skarbowości, podobnie jak w całym ustroju, dalsze przeobrażenia zostały zatrzymane. Tymczasem w siedemnastowiecznej Europie *fiscal state* rozwijało się dalej. Nakładane i podwyższane podatki bezpośrednie zmuszały podatników do zarabiania – żeby je opłacić, trzeba było produkować i sprzedawać na rynku, co było jednym z wielu bodźców sprzyjających narodzinom kapitalizmu. Zwiększające się dochody publiczne pozwalały nie tylko na budowę i powiększanie stałych armii, ale i na wzmocnienie władzy centralnej. A to z kolei pozwalało na dalszy wzrost fiskalizmu, sięganie po podatki pośrednie, obciążanie konsumpcji (Bonney, 1995).

Z czasem przepaść między zastygłą Rzeczpospolitą a innymi krajami pogłębiała się jeszcze bardziej, gdyż finanse państw europejskich wciąż ewoluowały. Przemiany zachodzące w Anglii po sławetnej rewolucji (1688) przyniosły nowy model państwa, określane jako *fiscal-military state* (Brewer, 1990). Określenie to stosuje się również w stosunku do szeregu innych państw europejskich, przynajmniej największych mocarstw, które w XVIII w. starały się iść drogą mniej lub bardziej zbliżoną do angielskiej. Niektóre mniejsze państwa – choćby Sabaudia czy niderlandzkie Zjednoczone Prowincje – także postępowały podobnie. Można patrzeć na te zmiany albo jak na coś nowego, albo jak na dalszą ewolucję *fiscal state*. Istniejące różnice mogą natomiast skłaniać do rozróżnienia istnienia państw o charakterze *military-fiscal* lub *fiscal-military* (Stoors, 2009). To wszystko jednak nie zmienia faktu, że w finansach nastąpiły istotne przekształcenia.

Sama nazwa wiele wyjaśnia: chodzi o zmiany, które zachodziły w sposobie prowadzenia wojny w tym okresie. Wprawdzie za samym powstaniem

fiscal state stały zmiany w wojskowości, gdy jednak państwa europejskie rozpoczęły budowę stałych i stosunkowo dużych armii o dość skomplikowanej strukturze, wymagało to jeszcze większych środków niż dotychczas. O ile daninę krwi ponosili ci, którzy musieli iść do wojska, to coraz wyższe podatki spadały na wszystkich (choć w różnym stopniu). Można więc powiedzieć, że za zmianami stały konflikty zbrojne, które wraz ze zmianą technik wojennych, wymagały coraz więcej zasobów od państw biorących w nich udział. To wpływało i na gospodarkę, i na społeczeństwo (Stoors, 2009). Coraz wyraźniej urzeczywistniała się zasada: *pecunia nervus belli*.

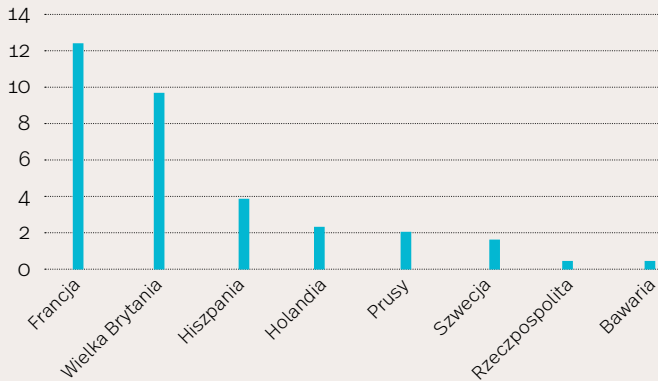
Wojsko i wojny to główny i podstawowy cel, na który ówczesne państwa przeznaczały pieniądze. Oczywiście wydawano je również z innych powodów, ale w tamtym okresie państwa nie wypełniały tylu zadań publicznych jak to ma miejsce dziś. Oprócz wydatków na władcę (i jego dwór), trzeba było też ponosić wydatki na administrację – zwłaszcza państwa absolutne wymagały sprawnej i zawodowej administracji. Wcześniej urzędników nagradzano przede wszystkim nadaniami ziemi – teraz się im płaci. Rosta też liczba urzędników. Do tego potrzebny był dojrzały system podatkowy, a taki wiele państw zbudowało na przełomie XVII i XVIII w. Dojrzały nie oznaczał jeszcze jednak systemu stabilnego – bo wpływ na niego miały wojny, rewolucje czy katastrofy naturalne. Możliwość finansowania armii zależała jednak nie tylko od dorocznych zbiorów (podstawą gospodarki było wciąż rolnictwo),

ale i od otoczenia gospodarczego. Oczywiście nie należy też przeceniać osiągnięć organizacyjnych i przykładać do nich dzisiejszej miary, bo jeszcze w 1784 r. angielski *Treasury* zatrudniał zaledwie 59 osób, łącznie z portierami i postaćami (Binney, 1958). Problemem była korupcja, marnotrawstwo czy nieefektywność – 1782 r. w Austrii ponad 1/4 pobranych dochodów szła na koszt poboru lub była zatrzymywana w prowincjach (Stoors, 2009).

Gdy spojrzeć na finanse publiczne, to *fiscal-military state* opierało się nie tylko na rosnących i wydajnych źródłach podatkowych, ale też na dostępie do kredytu (Brewer, 1990). Po rewolucji 1688 r. stworzono w Anglii nowoczesny dług publiczny, co było prawdziwą rewolucją finansową (Dickson, 1967). To był klucz do sukcesu, choć oczywiście istotne były pozostałe elementy, takie jak ustrój państwa i sprawna administracja czy odpowiednio rosnące wpływy podatkowe, opierające się w coraz większym stopniu na podatkach pośrednich. Znaczenie tych wszystkich czynników uwidacznia się gdy zestawimy Anglię z innymi ówczesnymi państwami. Francja w przededniu rewolucji miała dług proporcjonalnie niższy niż Anglia, ale był on trudniejszy do obsługi – mniej korzystny był stosunek kosztów obsługi w proporcji do wysokości dochodów podatkowych, wyższe też było oprocentowanie (Bonney, 1999). Możliwości i sposoby zadłużania były w poszczególnych krajach odmienne, tak samo jak różne bywały podatki i źródła dochodów, stanowiących podstawę do uzyskiwania kredytów.



» Wykres 2. Wysokość rocznych dochodów publicznych państw europejskich ok. 1765 r. (w mln funtów szterlingów)



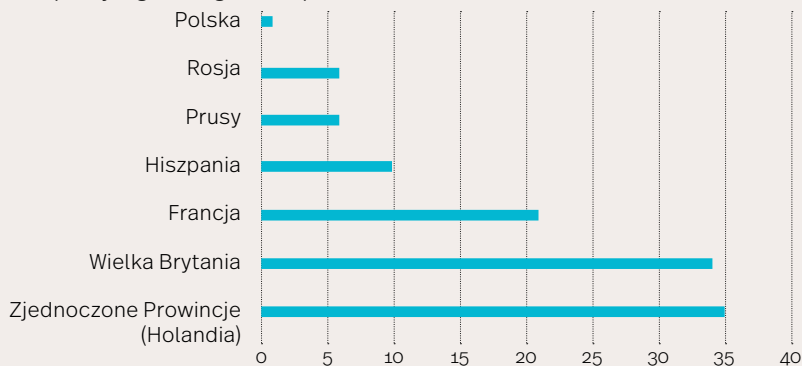
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Broadberry, O'Rourke (2010).

Możliwości zaciągania pożyczek wewnętrznych zależały przede wszystkim od bogactwa i istniejącego rynku finansowego. Wcześniej banki były domeną włoską, ale w XVIII w. rozwinęła się bankowość angielska i holenderska. Pozostałe państwa pozostały pod tym względem w tyle. Pieniądzy mogły więc szukać za granicą, ale pozyskiwanie takich pożyczek wymagało posiadania odpowiedniego zabezpieczenia. Możliwości te były też uzależnione od szeregu mniej uchwytnych czynników, takich choćby jak ustrój społeczno-polityczny – uważano, że państwo parlamentarne, jakim była Anglia, jest bardziej wiarygodne od absolutnego, takiego jak Francja (Stoors, 2009). Istniało zaufanie do Anglii, gdyż ta mimo rosnącego zadłużenia, honorowała swe zobowiązania i się z nich wywiązywała, co nie było wówczas regułą. Takim państwom jak Rosja czy Prusy, gdzie wszystko zależało od woli monarchy, mało kto chciał pożyczać pieniądze, dlatego np. Rosja aż do XIX w. była zadłużona w niewielkim stopniu.

Różnie też wyglądała struktura źródeł dochodów publicznych. Anglia w coraz większym zakresie korzystała z podatków pośrednich obciążających konsumpcję, ale nie we wszystkich

państwach było to również widoczne. We Francji różne podatki pośrednie były coraz bardziej dokuczliwe, ale swe znaczenie utrzymywał dawny *taille* i inne podatki bezpośrednie. W Austrii podstawowe znaczenie dla dochodów utrzymywał bezpośredni podatek kontrybucji (Bonney, 1999; Dickson, 1987). Natomiast państwa niemieckie utrzymywały wciąż ogromne wpływy z domeny i regaliów – w mniejszych spośród nich jeszcze w połowie XVIII w. mogły stanowić więcej niż połowę dochodów. Ale nawet w Prusach były one bardzo istotne – w 1688 r. stanowiły 50 proc., a w połowie XVIII ok. 1/3 dochodów państwa. W tym czasie w państwach Habsburgów było to tylko ok. 16 proc., we Francji 11 proc., a w Anglii ledwie 2 proc. (Wilson, 2009). Poszczególne państwa eksperymentowały też z tworzeniem banku i pieniądzem papierowym. Wzorem była Anglia, gdzie utworzony w 1694 r. Bank of England odgrywał dużą rolę kredytową. Sukces angielskiego banku opierał się na połączeniu poszukującego zysku prywatnego kapitału i celu publicznego, jakim było udzielanie państwu pożyczek (Kindleberger, 1985). Niektóre państwa tocząc wojny, mogły liczyć na angielskie subsydia wojenne – jak Prusy w czasie wojny siedmioletniej czy później Rosja w czasie wojen napoleońskich.

» Wykres 3. Średnie roczne obciążenie podatkowe na głowę mieszkańca w 1785 r. (w szylingach angielskich)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Palmer (2014).

Sitą rzeczą, w tych państwach które obficie korzystały z kredytu, z wydatkami wojskowymi pod względem wielkości zaczynały konkurować wydatki na obsługę zadłużenia. W Holandii (Zjednoczonych Prowincjach) w 1801 r. te pierwsze stanowiły 45 proc., te drugie aż 41 proc. (Hart, 1999). We Francji przed wybuchem rewolucji można szacować, że obsługa długu sięgała

50 proc. dochodów państwa, co przy istnieniu ogromnego deficytu musiało doprowadzić do ostatecznej katastrofy (Bonney, 1999). Kontrastowało to z krajami mało korzystającymi z pożyczek – na koniec panowania carycy Katarzyny, koszt obsługi zagranicznego zadłużenia Rosji stanowił tylko kilka procent wydatków (Hartley, 2009).



3. Drogi i bezdroża skarbowości polskiej w XVIII w.

Wraz z końcem epoki saskiej gorączka zmian ogarnęła Rzeczpospolitą. W 1764 r. rozpoczął się okres reform, który objął również dwie kluczowe dla istnienia państwa sfery – wojskowość i skarbowość. Choć różniono się co do rodzaju i zakresu zmian, ich potrzebę dostrzegano powszechnie. Punkt wyjścia wydawał się trudny, zapóźnienia do odrobienia były bowiem ogromne.

Opinię Stanisława Staszica, że „Polska dopiero w wieku piętnastym. Cała Europa już wiek osiemnasty kończy” można przyłożyć również do ówczesnej skarbowości.

Paradoksalnie, na przedstawionym wyżej tle rozwijającego się w Europie *fiscal-state*, wydawać by się mogło, że Rzeczpospolita ma bardzo nowoczesną strukturę dochodów. Poza zostawionymi królowi dochodami prywatno-gospodarczymi, już w końcu XVI w. większość

dochodów pochodziła ze źródeł podatkowych. Jedynie różnica wielkości zdecydowanie wskazywała na problemy. Zwiększający się w Europie fiskalizm sprawił, że dochodów publicznych Rzeczpospolitej nie da się porównać z tym, co uzyskiwały inne kraje europejskie. Przyjmując optymistyczny szacunek, że po pierwszych reformach w 1765 r. wszystkie dochody publiczne Rzeczpospolitej wyniosły około 20 mln zł (skarb koronny i litewski, nadworny, kwota pobierana bezpośrednio przez wojsko), czyli nieco ponad pół miliona funtów (1 funt to 20 szylingów, a 1 szyling odpowiadał 1,9 zł) (Żabiński, 1981). Nawet niewielka Bawaria miała wówczas dwukrotnie większe dochody, nie mówiąc o Francji czy Wielkiej Brytanii, które miały – odpowiednio – ok. 12,5 mln i prawie 10 mln funtów rocznie (Broadberry, O'Rourke, 2010). Mimo reform kwota opodatkowania przypadająca na głowę mieszkańca, obliczana dla roku 1785, wciąż sytuowała Rzeczpospolitą jako kraj z najniższymi obciążeniami (Palmer, 2014). To pokazuje zarówno mizerny punkt wyjścia, jak i zakres potencjalnych możliwości.

ORGANIZACJA

Przykładając miarę innych państw II połowy wieku XVIII, zdecentralizowany i niemal nie podlegający kontroli zarząd oraz niski poziom wpływów skarbowych, ukazywały anachronizm istniejących w Rzeczpospolitej rozwiązań. Zmianami objęto więc zarówno administrację skarbu, jak i jego dochody. O ile dokonania w zakresie tego pierwszego można uznać za sukces, usiłowania zwiększenia dochodów przez długi czas udawały się tylko połowicznie.

Zarządzanie finansami zmieniło się diametralnie – powołano dwa osobne organy kolegialne: Komisję Skarbu Koronnego i Komisję Skarbu Wielkiego Księstwa Litewskiego. Administrowały one odtąd dochodami i wydatkami odpowiednio skarbu koronnego i litewskiego. Dotychczas odpowiedzialni za to podskarbiowie stali się tylko członkami owych komisji. Pozostali członkowie komisji byli wybierani na dwuletnie kadencje przez sejm i przed sejmem byli

odpowiedzialni, rozliczając się regularnie ze swych działań. Same komisje rozpoczęły robotę podległej sobie administracji skarbowej w terenie, przez co powstał wreszcie podporządkowany władzom centralnym, sprawny lokalny aparat administracyjny. W 1792 r. powstała jedna komisja skarbowa dla całego kraju (Pilarczyk, 2019).

Reformy uporządkowały i nadały większą przejrzystość skarbowości Rzeczypospolitej. Po pierwszym rozbiórce zlikwidowano pozostałości stworzonego w 1717 r. systemu pobierania przez wojsko niektórych dochodów. Dzięki temu skarby koronny i litewski w większym stopniu centralizowały finanse państwa. Choć sejmowi zdarzało się wciąż wskazywanie, na co przeznaczone jest dane źródło dochodu, to faktycznie w wielu przypadkach zerwano z powiązaniem poszczególnych dochodów z konkretnymi wydatkami. W skarbie koronnym i litewskim pozwalało to na podejmowanie prób uporządkowania i planowania gospodarki finansowej (Pilarczyk, 2014).

Istotną zmianą w finansach jest osłabienie znaczenia skarbu nadwornego. Wcześniej – jako podlegający wyłącznie monarsze – nie był dotknięty skutkami paraliżu innych instytucji państwa i mógł zostać zreformowany już w czasach saskich. Władcy z dynastii Wettynów wprowadzili kolegialny urząd kamery, która zajmowała się administrowaniem i zarządaniem skarbu królewskiego. Ten niewątpliwie nowoczesny model został zachowany przez Stanisława Augusta, lecz znaczenie skarbu królewskiego w całości finansów państwa zaczęło zdecydowanie maleć, choć jeszcze po pierwszych reformach epoki stanisławowskiej zbierał nawet więcej środków niż skarby litewski i koronny razem wzięte (w rekordowym 1766 r. ponad 8 mln zł, a skarby koronny i litewski w roku obrachunkowym 1766/67 łącznie 9,5 mln, ale aż 3,4 mln to była

nadwyżka z poprzedniego okresu). Jednak wraz z kolejnymi reformami podatkowymi i wprowadzaniem nowych obciążeń, pozostawiony na boku i opierający swe dochody na niezmiennych źródłach, skarb królewski gromadził proporcjonalnie coraz mniejsze wpływy. W dodatku zostały one drastycznie umniejszone przez pierwszy rozbiór. Ostatecznie skarb królewski zaczął tracić samodzielność – już od 1768 r. skarb koronny i litewski miały do niego wpłacać 1 mln zł rocznie. Niewywiązywanie się z tego obowiązku skończyło się narastającym zadłużeniem, trudno jednak to zobowiązanie rozważać w kategoriach długu publicznego, bo wynikało z wzajemnych rozliczeń między podmiotami publicznymi. Po pierwszym rozbiórce dochody własne skarbu królewskiego spadły do ledwie 2 mln zł rocznie, więc postanowiono o uzupełnieniu go kwotą 5 mln zł (potem 4 mln) przez skarby koronny i litewski. To uzależnienie od dotacji później proporcjonalnie się zmniejszyło, bo lepiej wykorzystywano istniejące źródła dochodów, takie jak ekonomia (dobra) czy poczta. Ostatecznie przed drugim rozbiorem skarb królewski sam wypracowywał niemal drugie tyle środków, ile sam otrzymywał ze skarbów koronnego i litewskiego (Rybarski, 1937).

Należy wspomnieć, że istniały wówczas podmioty publiczne wyposażone we własne źródła dochodów, nieuwzględniane w rachunkach skarbowych. Tak było choćby z Komisją Edukacji Narodowej, ale mniejsze sumy gromadził też marszałek koronny. Sądownictwo utrzymywało się samo. Nie wiadomo jak należałoby traktować miasta, które często składały się z wielu odrębnych organizmów prawnych. A zadłużenie ówczesnych miast jest jednak faktem, np. Stara Warszawa zaciągała na pokrycie wydatków liczne pożyczki pod zastaw nieruchomości miejskich (Piltz, 1939).

DOCHODY I WYDATKI

Początkowo niewielkie sukcesy przyniosły próby powiększenia dochodów skarbu koronnego i litewskiego. Już w 1764 r. przeprowadzono zmiany, próbując zrezygnować z archaicznych i uciążliwych podatków. Źródłem zwiększonych wpływów miało być przede wszystkim nowe, jednolite cło generalne (pełniące rolę podatku pośredniego), lecz nacisk Prus sprawił, że musiało ono zostać zniesione już w 1766 r.

Mimo zapoczątkowania planowania finansowego, rzeczywistość daleko od niego odbiegała. Projektowane konstytucją sejmu z 1766 r. wydatki były znacznie wyższe od dotychczasowych i musiały ulec ograniczeniu ze względu na zbyt małe dochody. To jednak nie musiało prowadzić do powstawania zadłużenia, gdyż nie trzymano się ściśle przepisów – jedne wydatki skreślano, drugie pokrywano w innej wysokości (Drozdowski, 2017). Ta swoista dowolność będzie zresztą charakterystyczna w następnych latach.

Kolejne zmiany nastąpiły dopiero po pierwszym rozbiore. Przywrócono cło generalne, lecz ono ze względu na zmienione granice, nie mogło być tak efektywne jak wcześniej planowano. Natomiast inne wprowadzone i zreformowane wówczas podatki dały dobre efekty. W skarbie koronnym średnie dochody roczne sięgnęły 11,6 mln zł, a w przededniu Sejmu Wielkiego wzrosły do 13,5 mln. W gorzej zarządzanym skarbie litewskim, mimo różnych perturbacji, uzyskiwano średnio ponad 5 mln zł wpływów rocznie (Drozdowski, 2017). Osiągnięto dochody dwukrotnie wyższe niż przed rozbiorem, mimo zmniejszonego obszaru państwa. W rzeczywistości wzrost był jednak mniejszy, bo wcześniej wojsko pobierało jeszcze nieuwzględniane w skarbowości centralnej 5 mln zł z podatku pogłównego i hiberny. Ale i tak dzięki zaprowadzonym zmianom pomniejszona terytorialnie Rzeczpospolita uzyskała dochody stabilne i systematycznie rosnące.

Dochody te jednak nie były wystarczające do znaczącego zwiększenia potencjału państwa i utrzymywania więcej niż kilkunastu tysięcy żołnierzy. Choć faktyczna liczebność wojska rosła i była większa niż w czasach saskich, to i tak daleka nawet od skromnego i projektowanego na 30 tys. osób etatu (Rostworowski, 1957). Na poważne zmiany trzeba było czekać do okresu Sejmu Czteroletniego (1788-1792). Podjęto wówczas działania mające na celu wyrwanie się z zależności od Rosji. Podjęta uchwała o stworzeniu stutysięcznej armii sprawiła, że pojawiła się gwałtowna potrzeba zwiększenia dochodów państwa, znalezienia środków by powiększyć wojsko i je utrzymać.

Przed podjęciem tej decyzji wojsko pochłaniało ok. 8,9 mln zł rocznie, co stanowiło połowę spośród wszystkich wydatków skarbu koronnego i litewskiego. Poza 4 mln zł transferowanymi do skarbu królewskiego, resztę stanowiły środki przeznaczone na pensje i utrzymanie różnych organów i instytucji. Według planów stutysięczna armia miała kosztować rocznie ponad 46 mln zł (Drozdowski, 2017), więc pięć razy więcej niż wydawano na wojsko dotychczas. Oznaczano to, że konieczne było trzykrotne zwiększenie istniejących dochodów skarbowych.

Stutysięczna armia nie powstała, bo też nie udało się uzyskać niezbędnych wpływów. Sięgnięto jednak po nowoczesne rozwiązania, takie jak ofiara wieczysta, która była powszechnym podatkiem, w formie zbliżonej do podatku dochodowego (płacono ją jako procent od deklarowanych dochodów). Nie spełniła pokładanych w niej nadziei, więc potem podejmowano coraz bardziej dramatyczne próby uzyskania potrzebnych środków, wprowadzając nawet świadczenia w naturze. W ostatnim pełnym roku skarbowym (1791/92) w Koronie dochody sięgnęły 30 mln zł (Rybarski, 1937), a więc podwojono je w porównaniu z okresem wcześniejszym. Ten ogromny wysiłek był jednak wciąż niewystarczający, dlatego podejmowano próby uzyskania pożyczek.

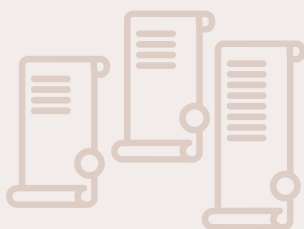
POŻYCZKI I DŁUGI

W omawianą epokę Rzeczpospolita weszła z niewielkim багаżem długów. W 1768 r. – przy porządkowaniu wydatków państwa – zapisano wśród długów skarbu koronnego i litewskiego 2 mln zł, wynikłych przede wszystkim z pokrywania przez dawnych podskarbich wydatków skarbowych z prywatnych środków. Później spustoszenie w finansach państwa przyniosła konfederacja barska (1768-1772), zakończona pierwszym rozbiorem Rzeczpospolitej. Nie wszystkie podatki wówczas opłacano, pieniądze skarbowe zagarniali konfederaci i Rosjanie, a państwo mając uszczuplone wpływy nie regulowało swoich zobowiązań. Skutkiem takiego kilkuletniego zamieszania było narastanie nowego zadłużenia, którego wysokości jednak w ówczesnych realiach nie znano. Dla rozwiązania tego problemu powołano w 1775 r. Komisję Likwidującą Długi i specjalny Fundusz Długi Umarzający. Komisja działała aż do 1780 r., zajmując się wszelkimi pretensjami do państwa, również z poprzednich epok. Wnioskowano więc do niej o ogromne sumy, a roszczenia sięgały zobowiązań nawet z XVII w. Ostatecznie uznano tylko 16,5 mln długów i te pretensje

sukcesywnie zaspokajał w kolejnych latach wspomniany fundusz. Miał cechy takie jak dzisiejsze fundusze celowe – wyposażono go w odpowiednie źródła dochodów, z których realizował spłatę istniejącego zadłużenia. Przy całej nowoczesności to rozwiązanie może świadczyć o częściowym bankructwie państwa (Rybarski, 1937).

Było to narzędzie systemowe i kompleksowe, które rozwiązywało występujący od stuleci problem zadłużenia państwa będący skutkiem jego niewydolności skarbowej. Nie znaczy to jednak, że później nie pojawiała się potrzeba zaciągania pożyczek na bieżące potrzeby, w sytuacji gdy w skarbie pojawiał się deficyt. Jeszcze w końcu 1791 r. skarb koronny gwałtownie potrzebujący gotówki pożyczył prawie 1 mln zł od trzech osób (Drozdowski, 2017).

Okres stanisławowski to okres przetomowy w zakresie celowego sięgania po pożyczki. Pionierem w ich wykorzystaniu był sam monarcha. Pierwsze pożyczki zaciągał wkrótce po wstąpieniu na tron, zarówno od osób prywatnych, jak i bankierów – zyskiwał środki w Polsce i poza jej granicami. Już po czterech latach



wysokość długów sięgała rocznych dochodów skarbu nadwornego (Korzon, 1897). Problem z tym pierwszym zadłużeniem, spadającym na skarb nadworny, stanowiło dość niejasne przeznaczenie. To zresztą będzie towarzyszyć królewskim długom przez cały późniejszy okres – Stanisławowi Augustowi do dziś zarzuca się nieprzemysłaną i rozrzutną politykę, na dobrą sprawę nie wiadomo na co konkretnie szły pieniądze i jaka była struktura wydatków. Długi królewskie były długami skarbu królewskiego, a ledwie kilka procent wydatków z tego skarbu można uznać za ściśle związane z utrzymaniem monarchy i jego osobistymi potrzebami (Wojtyński, 2003).

Nie usprawiedliwiając króla, trzeba zauważyć, że w przeciwieństwie do swoich poprzedników, Stanisław August jako człowiek miernej fortuny nie miał możliwości by sięgać do innych zasobów. Królowie sascy mieli w odwodzie rodzimą Saksonię, zaś wcześniej Jan Sobieski – swój ogromny, magnacki majątek. Ostatni król Polski ciągle był w potrzebie – i jak złośliwie zauważają niektórzy – nie gardził nawet drobnymi sumami. Pomijając jednak owe sumy, które pożycztał wśród najbliższego otoczenia, najistotniejsze są wielomilionowe pożyczki, które zaciągał zarówno u krajowych, jak i zagranicznych bankierów. W pierwszych latach uzyskał po kilkaset tysięcy złotych w Warszawie u Teppera, w Holandii i w Genui. Potem w Holandii pożycztał już kwoty dużo większe: w 1776 r. 9 mln zł, w 1782 r. „skromne” 3 mln zł, w 1786 r. kolejne 10 mln zł, a w 1791 r. jeszcze 7,5 mln zł. Prócz tego bez ustanku zadłużał się w kraju (Korzon, 1897; Grochulska, 1980).

Długi królewskie należy rozpatrywać w kategoriach długu publicznego. I choć trudno określić, w jakich kategoriach traktowali je udzielający pożyczek królowi zagraniczni bankierzy, to nie zawsze uczciwe negocjacje zdradzały, że nie znali niuansów ustroju Rzeczypospolitej (Grochulska, 1980). Niewątpliwie jednak Stanisław August nie zaciągał długów jako

osoba prywatna, a jako monarcha. Zobowiązania, które pozostawił ostatni władca nie były jego prywatnymi długami, ale publicznymi zobowiązaniami państwa, którym rządził. Świadczy o tym nawet działanie komisji trilateralnej austriacko-prusko-rosyjskiej, powołanej po rozbiorach do likwidacji długów Rzeczypospolitej i Stanisława Augusta. Komisja oddzieliła wyraźnie zobowiązania monarchy od jego prywatnego majątku, który należał się spadkobiercom (Stojanowski, Siemieński, 1924).

W przeciwieństwie do skarbu królewskiego, skarby koronny i litewski z pożyczek zaczęły korzystać dopiero w ostatnich latach istnienia państwa. W ich przypadku takie działania zależały od decyzji sejmowej, więc oczywistym jest, że królowi jednoosobowo łatwiej było się zdecydować na zaciąganie zobowiązań. O pożyczce zaczęto myśleć w obliczu konieczności wystawienia stutysięcznej armii. Najpierw sejm zlecił Komisji Skarbu Koronnego zdobycie niezbędnych środków, potem wdrożono odpowiednie podatki. Udało się wówczas pożyczyć 5,6 mln zł od osób prywatnych w kraju. Z tego względu wyjątkowa w dziejach państwa pożyczka, miała charakter chwilowy i udało się ją spłacić w całości. Kwota zresztą była zbyt mała i próbowano uzyskać dalsze środki za granicą, pożyczając *a conto* przyszłej pożyczki środki od bankierów warszawskich. Ostatecznie uzyskano od dwóch holenderskich banków na korzystnych warunkach ponad 15 mln zł, zabezpieczonych na dochodach skarbowych, co zatwierdził sejm w końcu 1790 r. W początkach 1792 r. sejm zezwolił na pożyczanie od Holandii 30 mln zł. W realizacji umowy przeszkodziły wydarzenia polityczne, wojna z Rosją i zwycięstwo targowicy (Meller, 1976; Rybarski, 1937).

Poza dotychczasowymi rozważaniami pozostaje kwestia długu krótkoterminowego. W Anglii taki dług (*short-term debt*) miał również istotne znaczenie w rewolucji finansowej (Dickson, 1967). Pod tym pojęciem rozumiano wydawane kwity (*exchequer bills*) będące

antycypacją wpływów z danego podatku. Można zastanawiać się, czy podobnej funkcji nie pełniły w pewnych okolicznościach rodzime asygnacje skarbowe. Były one bowiem wydawanymi przez komisje skarbowe poleceniami zapłaty na rzecz osoby uprawnionej, które miał zrealizować

wskazany podmiot dysponujący pieniędzmi publicznymi. Asygnacje – czego dowiodła praktyka – nie zawsze miały pokrycie, więc można je w pewnych przypadkach uznawać za formę publicznego kredytu. Brak badań nie pozwala jednak ocenić skali takiego kredytowania.



4. Możliwości – nieistniejące czy niewykorzystane?

MOŻLIWOŚCI

Choć pytania o niewykorzystane możliwości spychane są poza sferę badań profesjonalnych, jest to naturalne, że w historii szuka się alternatywnych rozwiązań. Badacze często jakby mimowolnie wskazują na lepsze posunięcia niż te, które zostały w przeszłości podjęte. Pamiętając o ryzykowności takiego wniosku można spróbować zastanowić się, jak możliwości kredytowe zostały wykorzystane przez Rzeczpospolitą i co w tym względzie można było zrobić lepiej.

Rozważania nad możliwościami tworzenia długu publicznego trzeba ograniczyć do epoki stanisławowskiej, bo wcześniej nie istniała właściwie możliwość celowego korzystania z kredytów. Wynikało to z szeregu kwestii tu omówionych – przede wszystkim nie było ani komu, ani u kogo ich zaciągać. Konieczne było po pierwsze powołanie sprawnych władz, których wcześniej Rzeczpospolita nie posiadała. Po drugie krajowy rynek kredytowy nie istniał. Po trzecie państwo pozbawione wydajnych źródeł dochodów, nie byłoby w stanie podjąć obsługi zadłużenia. Wreszcie na to wszystko nakładała się faktyczna sytuacja polityczna: nie było ani pomysłu, ani woli korzystania z takiego instrumentu jak kredyt. Te wszystkie przeszkody zaczęły znikać po wstąpieniu Stanisława Augusta na tron.

Nowa epoka przynosiła też zmianę form i samego nastawienia do pożyczania. Wcześniej oczywiście operacje o takim charakterze w Rzeczpospolitej również istniały, ale cały rynek kredytowy był niezorganizowany. Oprócz

bankierskiej działalności żydowskich *kahałów* istniał przede wszystkim kredyt prywatny. Formy pożyczek też były specyficzne – aby obejść kościelny zakaz lichwy, pożyczki zastawne przybierały postać pozornej sprzedaży (*wyderkaf*). Czasy stanisławowskie przyniosły jednak wyraźną zmianę i przynajmniej w relacjach prywatnych widać wyraźny rozwój stosunków kredytowych – powstają domy bankowe, uchwalone zostaje prawo wekslowe ugruntowujące nową, wygodną formę obrotu pieniężnego. O rosnącym znaczeniu kredytu świadczyły tzw. kontrakty, czyli odbywane w określonym miejscu coroczne zjazdy dla zawierania umów handlowych i gospodarczych. W II połowie XVIII w. istotne znaczenie miały zwłaszcza kontrakty odbywające się w Dubnie. Choć cała instytucja kontraktów była już anachroniczna, to podczas ich odbywania zauważalny był wzrost znaczenia umów o charakterze kredytowym (Bielecka, 1954; Grochulska, 1980).

To wszystko jednak nie przekładało się na sposób widzenia finansów publicznych. Ludzie najlepiej obeznani w współczesnych teoriach ekonomicznych oglądali się na francuskich fizjokratów, więc nie mogli doceniać roli kredytu państwowego. Mistrz tej szkoły, Franciszek Quesnay, obserwujący zadłużanie Francji i handel państwowymi papierami dłużnymi, otwarcie kwestionował korzyści płynące z rynku pieniężnego (Zagórski, 1963). Pożyczka państwowa wykraczała poza wyobrażenia znacznej części polskiego narodu politycznego. Wśród prac i publicystyki otwarcie kwestia kredytu

właściwie się nie pojawia, ale przy wyszukiwaniu źródeł niezbędnych dla państwa środków znalazły się jednak pomysły nie wprost, ale jednak związane z zadłużaniem. W tych koncepcjach proponowano wprowadzanie różnego rodzaju instrumentów, które w uproszczeniu można określić jako pieniądź papierowy.

Takie rewolucyjne pomysły nie trafiały na podatny grunt w Rzeczypospolitej. Fryderyk Moszyński w broszurze wydanej po pierwszym rozbiore, dotyczącej pomnożenia dochodów i ograniczenia wydatków państwa proponował powiększenie możliwości finansowych Rzeczypospolitej dla pokrycia istniejących długów przez wydawanie specjalnych dokumentów określanych jako „skrypta asekuracyjne”. Owe papiery dłużne, zabezpieczone dochodami publicznymi, miały trafić do obrotu, a następnie albo być wykupione, albo funkcjonować w roli biletów skarbowych. I choć propozycja opiewała na pozyskanie ledwie pół miliona złotych, to autor przestrzegał, że takie papiery „jak rzeczą mogą być dobrą, tak oraz i arcyniebezpieczną w kraju naszym, gdzie nigdy znane nie były, i wielu bardzo trudnościom podpadać będą” (Moszyński, ok. 1775). Od tego czasu pomysły takie wypływały raz po raz, choć nic z tego nie wynikało. Obawy przed tego typu innowacją były różne, nawet takie, że papiery dłużne wykupi król pruski i żądając ich wykupu, zmusi Rzeczypospolitą do oddania mu Wielkopolski (Konopczyński, 2012).

Wreszcie w okresie Sejmu Wielkiego pojawił się głośny pomysł ks. Michała Ossowskiego, aby sprzedać dobra państwowe i królewskie. Wnoszone w ratach należności byłyby zabezpieczeniem emisji 20 mln zł w biletach skarbowych, które potem państwo by wykupywało (Konopczyński, 2012). Był to więc *de facto* pomysł na szybkie zdobycie potrzebnych środków w formie szerokiej, przymusowej pożyczki wewnętrznej. Pomysłu tego jednak nie zrealizowano, a do niezbyt fortunnej emisji biletów skarbowych doszło ostatecznie dopiero

w odmiennej sytuacji, podczas agonii państwa w czasie powstania kościuszkowskiego.

Pomysł emisji pieniądza papierowego siedł często w parze z ideą powołania podmiotu, który by takie pieniądze emitował. Rzeczpospolita jednak nie zdołała powołać własnego banku państwowego, zaprzepaszcżając wszystkie idące z nim korzyści i możliwości – nie tylko emisji banknotów, ale przede wszystkim udzielania przez niego państwu długoterminowych pożyczek (Grodek, 1963).

W Rzeczypospolitej brakowało nie tylko banku narodowego, ale też rozwiniętego wewnętrznego rynku kredytowego. Pożyczanie państwu było formą lokaty kapitału nie tylko w Wielkiej Brytanii (Brewer, 1990), ale też w innych europejskich państwach – choćby we Francji, gdzie możni przedstawiciele stanu trzeciego powierzali królowi swe pieniądze, czy w Niderlandach, gdzie elity dostarczały środków republice. Na rodzimym gruncie jednak trudno szacować możliwość uzyskania środków w wyniku rozpisania pożyczki skierowanej do szerszych kręgów społecznych, bo poza jednym, wspomnianym już przypadkiem z początku Sejmu Wielkiego, więcej takich prób nie podejmowano. Nie było instytucji, która by się tego mogła podjąć, ale cała rzecz jest nawet trudna do wyobrażenia w ówczesnej sytuacji społeczno-politycznej. O tym jednak, że w rękach prywatnych znajdował się wówczas wolny wielomilionowy kapitał, świadczą środki pozyskiwane przez ówczesnych bankierów. Pojawiła się praktyka udzielania pożyczek bez zabezpieczenia, co było spotykane podczas kontraktów dubieńskich. Tacy bankierzy jak Prot Potocki uzyskiwali gotówkę w zamian za własny skrypt dłużny. Z mechanizmu tego korzystała szlachta, a może raczej była jego ofiarą, bo system ten się rozsypał wraz z bankructwem bankierów warszawskich, gdy stało się jasne, że ich majątek nie pokrywa w całości istniejących zobowiązań. Rzeczpospolita z takich możliwości nie korzystała, a szlachta

nie była lub nie chciała być świadoma całego mechanizmu. Dziś można w tym dostrzec powstającą spontanicznie funkcję kreacji pieniądza (Grochulska, 1980).

Tu należałoby zastanowić się nad wspomnianymi, ówczesnymi bankami w Polsce. Epoka stanisławowska była okresem, w którym w Rzeczypospolitej (zwłaszcza w Warszawie), domy bankowe zaczęły powstawać i intensywnie się rozwijać. Trudno jednak określić zasobność bankierów i ich możliwości finansowe. Kruchość powstającego systemu bankowego unaoczniała się wraz z upadkiem banków po II rozbiórce. Z szacunków wynika, że w momentach największego powodzenia majątek sześciu największych bankierów warszawskich mógł sięgać łącznie 190 mln zł (Kornatowski, 1937). Przy czym są to szacunki całego majątku, często ulokowanego w dobrach ziemskich i różnych przedsięwzięciach – ówczesni bankierzy bowiem nie ograniczali się do prowadzenia jednego tylko typu działalności, a zajmowali się też działalnością handlową czy produkcyjną. To utrudnia ocenę ewentualnej możliwości udzielenia przez nich pożyczek, tym bardziej, że sami też pożyczali środki od bankierów holenderskich, zwiększając swe możliwości na podstawie dość iluzorycznych zabezpieczeń na dobrach ziemskich (Grochulska, 1980).

Osobną sprawą obok możliwości jest też to, czy bankierzy skłonni byłiby takich pożyczek udzielić – i to nie tylko z punktu widzenia prowadzonych interesów, ale i polityki. Bankier Piotr Tepper, obsługujący finansowo Stanisława Augusta, był związany z Rosją (Grochulska, 1980). A poza kredytami od bankierów, uzyskanie w inny sposób pożyczki na płytym rynku wewnętrznym byłoby więc trudne. Wydaje się, że jedyną szansą

na większe zadłużanie było poszukiwanie kapitału za granicą, gdzie było go aż nadto.

Zwiększyć możliwości uzyskania kredytu zagranicznego mogło tylko znaczące powiększenie dochodów państwa. Wskazuje na to rozwój angielskiego długu publicznego – możliwości pożyczkowe były ściśle związane z przekonaniem, że państwo będzie w stanie spłacać swe zobowiązania, a więc musi dysponować znacznymi i regularnymi wpływami (Brewer, 1990). A w stosunku do podatków panowała w Rzeczypospolitej wielowiekowa niechęć – wspomniany pomysł ks. Ossowskiego miał dać dochód właśnie bez podnoszenia podatków. Bez nich jednak nie było możliwe uzyskanie stałych i wysokich dochodów – tu więc pojawia się wciąż dyskusyjna kwestia: na ile można było bardziej wykorzystać możliwości fiskalne? Słaba gospodarczo Rzeczypospolita, właściwie pozbawiona dostępu do morza, miała ograniczony potencjał do wprowadzania nowych obciążeń. Czy mimo znacznego wysiłku epoki Sejmu Wielkiego można było osiągnąć więcej? (Rutkowski, 1986). Wszak podatek ofiary ustanowiony przez Sejm Wielki nie przyniósł tyle, ile się po nim spodziewano. Nawet nie na skutek oszustw podatkowych, co raczej błędnych szacunków oraz usterek w samej konstrukcji podatku, a potem realizacji. Wydarzenia polityczne sprawiły, że nie było możliwe poprawienie istniejących rozwiązań czy wprowadzenie innych. Nie udało się doczekać trwałych efektów podjętych przez Sejm Wielki prób zwiększenia wpływów podatkowych. Jeśli uznać, że osiągnięto wówczas maksymalny wysiłek skarbowy, to kwota 46 mln zł jako roczny koszt utrzymania stutysięcznej armii przewyższała sumę rocznych dochodów wszystkich skarbow – królewskiego, koronnego i litewskiego łącznie.

5. Próba oceny polityki pożyczkowej

Do porozbiorowej komisji trilateralnej zgłoszono jako zobowiązania Rzeczypospolitej pretensje na 102,3 mln zł. Wprawdzie kwota ta zawiera też roszczenia z ostatnich chwil walki o byt państwa, a które trudno rozpatrywać w kategoriach zwykłej gospodarki finansowej, ale uznane przez komisję zostało tylko 25,2 mln zł. Jeszcze później znajdowali się dalsi wierzyciele, a ponadto osobną kategorią były zobowiązania królewskie, szacowane na 58 mln zł, z czego uznano 40 mln zł, co razem daje ponad 65 mln zł długu państwowego pozostającego po zlikwidowanym państwie (Stojanowski, Siemieński, 1924). Sumy te są ogromne w skali naszej rodzimej skarbowości, choć tylko część z nich obejmuje celowo wzięte pożyczki.

Specyficzna była struktura długu, bo zadłużenie wewnętrzne powstawało przede wszystkim jako wynik nieregulowania zobowiązań, a nie w wyniku celowych działań. Natomiast pożyczek realistycznie szukano głównie za granicą, w niewielkim stopniu korzystając ze źródeł wewnętrznych. W zamierzony sposób sięgnięto po taki kredyt dopiero w ostatnich latach Rzeczypospolitej. Oblicza się, że w latach 1786-1792 zaciągnięto w Holandii pożyczki na ok. 60 mln zł, z czego 2/3 (40 mln zł) to kwota zaciągnięta przez skarb królewski i koronny (reszta to kredyty osób prywatnych) (Grochulska, 1980; Meller, 1976). Trudno szacować czy i ile państwo mogłoby jeszcze pożyczyć. Bo czy ta suma to dużo czy też mało? Nie jest łatwo udzielić satysfakcjonującej odpowiedzi na takie pytanie, bo nie wiadomo, z czym ją porównać. Nie sposób zestawiać – tak jak dzisiaj – wysokości długu do ówczesnego Produktu Krajowego Brutto (PKB),

bo tak jak zadłużenie jest tylko szacowane, tak dla epoki przedstatystycznej tylko szacowane i dyskusyjne mogą być próby wyliczenia PKB ówczesnej Rzeczypospolitej. Odwoływanie się do takich danych byłoby zresztą przyjmowaniem dzisiejszej optyki, wówczas całkowicie nieznaną. Możliwość uzyskania kredytu nie zależała od jakichkolwiek ścisłych wskaźników, ale najbardziej od subiektywnego zaufania będącego pochodną sytuacji ekonomicznej czy politycznej, nie sposób więc przyjmować jakiegokolwiek dzisiejsze proporcje w tym zakresie. Łatwe uzyskiwanie taniego kredytu przez Wielką Brytanię w XVIII w. było efektem tego, że państwo to uzyskiwało stałe i stabilne dochody podatkowe (Brewer, 1990). Rzeczpospolita wprawdzie po I rozbiorze też miała stabilne i nawet rosnące dochody, lecz ich wysokość była stosunkowo niewielka. Trudno też mówić o wielkim zaufaniu, o czym świadczą wielomiesięczne, bezskuteczne poszukiwania kredytu w okresie Sejmu Wielkiego. Bankierzy genueńscy mieli już złe doświadczenia ze spłatą pożyczek udzielonych Stanisławowi Augustowi. W Holandii starania o pożyczkę były prowadzone nieudolnie, a jednak ostatecznie zakończyły się sukcesem. Minął ponad rok i udało się wynegocjować dwukrotnie większą sumę (Rybarski, 1939; Meller, 1976). Wabikiem dla holenderskich bankierów mogło być oprocentowanie udzielanych Rzeczypospolitej pożyczek, dwukrotnie wyższe od tego, które mogli uzyskać u siebie (Grochulska, 1980). Z jednej strony było ono atrakcyjne dla pożyczkodawców, a z drugiej jego wysokość świadczyła też o ryzyku, z jakim się wiązało lokowanie pieniędzy nad Wisłą.

Patrząc od strony możliwości płatniczych Rzeczypospolitej, również nie sposób udzielić

jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o granice możliwego zadłużenia. Koszty obsługi zaciągniętych pożyczek pozostają właściwie zagadką – bo nie wiadomo ani ile by one w kolejnych latach wynosiły, tak jak nie wiadomo, jak by się kształtowały dochody państwa. Przy pięcioprocentowym oprocentowaniu rocznym nawet najwyższe podane tu kwoty zadłużenia byłyby do udźwignięcia, bo koszt ich obsługi wynosiłby ledwie kilka mln złotych. Trudna jednak byłaby spłata zaciągniętych zobowiązań, a możliwość rolowania długu mogła zależeć tylko od aktualnej sytuacji i zaufania do państwa.

Wreszcie nasuwa się pytanie – po co pożyczać? Jeśli spojrzeć na celowo zaciągane zobowiązania, to początkowo robił to tylko Stanisław August, czyli skarb królewski. W tym przypadku trudno o jednoznaczną ocenę polityki prowadzonej przez monarchę, ze względu na niejasności na co te pieniądze były przeznaczone. Natomiast w skarbie koronnym i litewskim poszukiwanie kredytu zaczęło się w sytuacji konieczności zaspokojenia potrzeb wojskowych. Wcześniej Rzeczpospolita po prostu nie znalazła się w podobnym położeniu – miała niewielką

armię, w dodatku będąc państwem w rosyjskiej strefie wpływów od początku XVIII w. nie prowadziła wojen. Sięgnięto po kredyty dopiero w okresie Sejmu Wielkiego, gdy postanowiono o odbudowie armii i wyrwaniu się spod rosyjskiej dominacji.

Takie postępowanie należy uznać za rzecz całkowicie typową w ówczesnej rzeczywistości: skokowe powiększanie angielskiego długu publicznego w XVIII w. było skorelowane z prowadzonymi przez ten kraj wojnami (Kindleberger, 1985), podobnie zresztą było w przypadku długu innych państw. W Anglii w latach 1688-1815 średnio 1/3 wydatków wojennych pokrywano środkami z pożyczek (Dickson, 1967). Jest to zresztą konsekwencją tego, że wydatki wojskowe były największym kosztem w finansach ówczesnych państw, więc ich nagłe zwiększanie wymuszało poszukiwanie pożyczek. Trudno sobie wyobrazić potrzebę sięgania po kredyt na zaspokojenie jakichkolwiek innych wydatków publicznych przy ograniczonym zakresie działalności ówczesnego państwa, nieobciążonego choćby transferami socjalnymi czy nakładami na budowę infrastruktury.



Podsumowanie

Traktując szeroko kategorię długu publicznego trzeba uznać, że Rzeczpospolita przedrozbiorowa w ostatnich latach swego istnienia stała się państwem mocno zadłużonym. Były to jednak długi państwa słabo rozwiniętego i gospodarczo niestabilnego (Kopczyński, Malinowski, 2019). Można zaryzykować twierdzenie, że Rzeczpospolita wykorzystwała możliwości kredytowane aż nadto w stosunku do sytuacji politycznej i finansowej w jakiej się znajdowała. Jeśli uznać za kluczowe dla ówczesnego długu państwowego istnienie wysokich i stabilnych wpływów skarbowych oraz zaufanie i przewidywalność władz, to w niewielkim stopniu możliwe było lepsze wykorzystanie istniejących uwarunkowań. Mimo niskich obciążeń podatkowych, możliwość ich zwiększenia była ograniczona panującymi stosunkami politycznymi i gospodarczymi. Natomiast zaufanie jako solidnego kredytobiorcy dopiero można było budować.

Skala zadłużenia w stosunku do dochodów państwa wynika nie ze skali pozyskiwania środków (które były jak na warunki europejskie niewielkie), a ze szczupłości tych pierwszych. Dziś stopień rozwoju gospodarczego można określać różnymi wskaźnikami, ale dla XVIII w. jest to trudne do zmierzenia. Bez wątplenia Rzeczpospolita jako całość była państwem gospodarczo zacofanym i biednym jak na standardy zachodnioeuropejskie. Okazało się jednak, że nawet bez posiadania osobnego banku państwowego i bez rozwiniętego rynku finansowego, możliwe było sięgnięcie po taki instrument jak dług publiczny. Problemem nie było zadłużenie, ale ograniczenia w jego dalszym kreowaniu.

Kwestia długu publicznego Rzeczpospolitej zniknęła tak jak w wyniku rozbiorów zniknęła sama Rzeczpospolita. W tej sytuacji wszelkie pytania o możliwości dalszej ewolucji zadłużenia muszą pozostać w sferze domysłów.



Bibliografia

- Bielecka, J. (1954), *O zjazdach kontraktowych w Polsce*, "Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych", t. XVI, 1954.
- Binney, J.E.D. (1958), *British Public Finance and Administration 1774-92*, Oxford University Press, Oxford.
- Bonney, R. (1995), *Revenues* (w:) Bonney R. (ed.), *Economic Systems and State Finance*, Oxford University Press, Oxford.
- Bonney, R. (1999), *France, 1494-1815*, (w:) Bonney, R. (ed.), *The Rise of the Fiscal State in Europe c. 1200-1815*, Oxford University Press, Oxford.
- Brewer, J. (1990), *The Sinews of Power. War, Money and the English State 1688-1783*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Broadberry, S., O'Rourke, K. (eds.) (2010), *The Cambridge Economic History of Modern Europe*, vol. 1: 1700-1870, Cambridge University Press, Cambridge.
- Dickson, P.G.M. (1967), *The Financial Revolution in England. A Study in the Development of Public Credit 1688-1756*, Macmillan, London.
- Dickson, P.G.M. (1987), *Finance and Government under Maria Theresia 1740-1780*, vol. II, Calrendon Press, Oxford.
- Drozdowski, M. (2017), *Podstawy finansowe działalności państwowej w Polsce 1764-1793. Działalność budżetowa Sejmu Rzeczypospolitej w czasach panowania Stanisława Augusta Poniatowskiego*, Polskie Towarzystwo Historyczne, Poznań-Warszawa.
- Dziewanowski-Stefańczyk, B. (2020), *Pieniądz w służbie króla i Rzeczypospolitej: polityka monetarna w dyskursie sejmowym w latach 1658-1668*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Fedorowicz, Z. (1965), *Instytucje finansowe*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Filipczak-Kocur, A. (2006), *Skarbowość Rzeczypospolitej 1587-1648. Projekty – ustawy – realizacja*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Grochulska, B. (1980), *Warszawa na mapie Polski stanisławowskiej*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Grodek, A. (1963), *Idea banku narodowego (geneza Banku Polskiego 1763-1828)*, (w:) Grodek, A., *Studia z historii myśli ekonomicznej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Hart, M. (1999), *The United Provinces, 1579-1806*, (w:) Bonney, R. (ed.), *The Rise of the Fiscal State in Europe c. 1200-1815*, Oxford University Press, Oxford.
- Hartley, J. (2009), *Russia as a Fiscal-Military State, 1689-1825*, (w:) Stoors, Ch. (ed.), *The Fiscal-Military State in Eighteenth-Century Europe. Essays in honour of P.G.M. Dickson*, Ashgate, Farnham-Burlington.
- Kindleberger, C.P. (1985), *A Financial History of Western Europe*, Routledge, London-New York.
- Konopczyński, W. (2012), *Polscy pisarze polityczni XVIII wieku*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków.
- Kopczyński, M., Malinowski, M. (2019), *Rzeczpospolita Obojga Narodów jako obszar gospodarczy: 450. rocznica unii lubelskiej*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.
https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/07/PIE-Raport_Unia-Lubelska.pdf
 [dostęp: 9.04.2021].

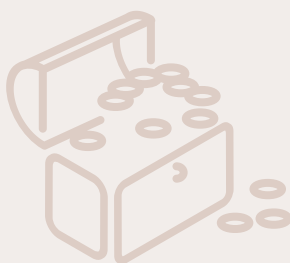
- Kornatowski, W. (1937), *Kryzys bankowy w Polsce 1793 roku. Upadłość Teppera, Szulca, Kabryta, Prota Potockiego, Łyszkiewiczza i Heyzlera*, [s.n.] Warszawa.
- Korzon, T. (1897), *Wewnętrzne dzieje Polski za Stanisława Augusta (1764-1794)*, t. 3, Księgarnia L. Zwolińskiego i S-ki, Księgarnia Teodora Paprockiego i S-ki, Kraków-Warszawa.
- Meller, S. (1976), *Marten Gebertus Buist "At Spes non fracta. Hope and Co. 1770-1815. Merchant Bankers and Diplomats at Work"*, Martinus Nijhoff, Den Haag 1974 (recenzja), „Przegląd Historyczny”, nr 67/2.
- Moszyński, F. (ok. 1775), *Uwagi nad dochodami y expensami Rzplitey*, [s.n., s.l.].
- Naworski, Z. (2017), *Prawa podatkowe Prus Królewskich*, „Toruński Rocznik Podatkowy”.
- Nycz, M. (1938), *Geneza reform skarbowych Sejmu Niemego (Studium z dziejów skarbowo wojskowych z lat 1697-1717)*, Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Poznań.
- Palmer, R.R. (2014), *The Age of Democratic Revolution. A Political History of Europe and America, 1760-1800*, Princeton University Press, Princeton and Oxford.
- Petersen, L.E. (1975), *From domain state to tax state. Synthesis and interpretation*, “Scandinavian Economic History Review”, No. 23/2.
- Pilarczyk, P.M. (2014), *Początki instytucji budżetu państwa w Polsce*, Wydawnictwo Nauka i Innowacje, Poznań.
- Pilarczyk, P.M. (2019), *Sądownictwo Komisji Skarbu Wielkiego Księstwa Litewskiego (1765-1794) w sprawach skarbowych (studium historyczno-prawne)*, Wydawnictwo Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk, Poznań.
- Piltz, F. (1939), *Gospodarka finansowa Starej Warszawy 1765-1795*, Towarzystwo Miłośników Historii, Warszawa.
- Rostworowski, E. (1957), *Sprawa aukcji wojska na tle sytuacji politycznej przed Sejmem Czteroletnim*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Rutkowski, J. (1986), *Gospodarcze podłoże rozbiorów Polski*, (w:) Rutkowski, J., *Wieś europejska późnego feudalizmu (XVI-XVIII w.)*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa.
- Rybarski, R. (1937), *Skarbowość Polski w dobie rozbiorów*, Polska Akademia Umiejętności, Kraków.
- Rybarski, R. (1939), *Skarb i pieniądz za Jana Kazimierza, Michała Korybuta i Jana III*, Towarzystwo Naukowe Warszawskie, Warszawa.
- Rybarski, R. (2015), *Nauka skarbowości*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Schulze, W. (1995), *The Emergence and Consolidation of the 'Tax State'. I. The Sixteenth Century*, (w:) Bonney, R. (ed.), *Economic Systems and State Finance*, Oxford University Press, Oxford.
- Stojanowski, J., Siemieński, J. (1924), *Aktualność długów Stanisława Augusta*, „Przegląd Historyczny”, nr 24.
- Stoors, Ch. (2009), *The Fiscal-Military State in the 'Long' Eighteenth Century*, (w:) Stoors, Ch. (ed.), *The Fiscal-Military State in Eighteenth-Century Europe. Essays in honour of P.G.M. Dickson*, Ashgate, Farnham-Burlington.
- Wilson, P.H. (2009), *Prussia as a Fiscal-Military State, 1640-1806*, (w:) Stoors Ch. (ed.), *The Fiscal-Military State in Eighteenth-Century Europe. Essays in honour of P.G.M. Dickson*, Ashgate, Farnham-Burlington.
- Wojtyński, M. (2003), *Szkatuła prywatna króla Stanisława Augusta Poniatowskiego*, Neriton, Warszawa.

- Zagórski, J. (1963), *Ekonomia Franciszka Quesnaya*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Zwierzycowski, M. (2003), *Komisja Skarbowa Poznańska. Z dziejów sejmikowej administracji i sądownictwa skarbowego w XVII i XVIII wieku*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań.
- Żabiński, Z. (1981), *Systemy pieniężne na ziemiach polskich*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo, Wrocław.



Spis map, rysunków, tabel i wykresów

‣ Mapa 1. Rzeczpospolita Obojga Narodów (ok. 1569 r.)	8
‣ Rysunek 1. Skarbowość Rzeczpospolitej – schemat organizacji	9
‣ Tabela 1. Dochody i wydatki na wojsko (w mln zł)	11
‣ Wykres 1. Dochody skarbu koronnego w latach 1589-1709	10
‣ Wykres 2. Wysokość rocznych dochodów publicznych państw europejskich ok. 1765 r. (w mln funtów szterlingów)	17
‣ Wykres 3. Średnie roczne obciążenie podatkowe na głowę mieszkańca w 1785 r. (w szylingach angielskich)	18



Polski Instytut Ekonomiczny

Polski Instytut Ekonomiczny to publiczny *think tank* gospodarczy, którego historia sięga 1928 roku. Obszary badawcze Polskiego Instytutu Ekonomicznego to przede wszystkim handel zagraniczny, makroekonomia, energetyka i gospodarka cyfrowa oraz analizy strategiczne dotyczące kluczowych obszarów życia społecznego i publicznego Polski. Instytut zajmuje się dostarczaniem analiz i ekspertyz do realizacji Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, a także popularyzacją polskich badań naukowych z zakresu nauk ekonomicznych i społecznych w kraju oraz za granicą.