

Drozdowski, Marian

Budżet państwowy Rzeczypospolitej w świetle polskiej literatury politycznej XVIII wieku

Przegląd Historyczny 67/1, 15-37

1976

Artykuł umieszczony jest w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych, tworzonej przez Muzeum Historii Polski w Warszawie w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego.

Artykuł został opracowany do udostępnienia w Internecie dzięki wsparciu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach dofinansowania działalności upowszechniającej naukę.

MARIAN DROZDOWSKI

Budżet państwowy Rzeczypospolitej w świetle polskiej literatury politycznej XVIII wieku

CZASY SASKIE

Cechą charakterystyczną ustroju skarbowego szlacheckiej Rzeczypospolitej był chroniczny brak stałych dochodów państwowych. Spowodowane to było z jednej strony wadliwie zorganizowanym systemem świadczeń, nie obciążających wszystkich warstw społecznych proporcjonalnie do dochodów, z drugiej zaś — niedoskonałością organizacyjną i nieudolnością administracji skarbowej. Stąd ustawiczne kłopoty finansowe, szczególnie widoczne przy sprawach wojskowych.

Lwią część dochodów skarbowych Rzeczypospolitej pochłaniało utrzymanie armii. Słabość i nieudolność administracji skarbowej, a także zniszczenia wojenne i klęski elementarne uniemożliwiały ściąganie podatków w terminie i w takich kwotach, by zaspokoić pretensje wojska. Nieopłacane oddziały zawiązywały konfederacje, rabowały kraj, „wyrzynały chleb z ciała Rzeczypospolitej”. Objawy te skłaniały co świetlejsze umysły do poszukiwania sposobów utworzenia stałego funduszu, który by na zawsze zabezpieczył żołd wojsku. W pierwszej połowie XVIII wieku sporządzono więc tzw. „listę wojskową”, stanowiącą preliminarz dochodów i wydatków przeznaczonych na utrzymanie armii.

Początków kształtowania się idei budżetowej należy szukać w pismach politycznych kasztelana lwowskiego, a następnie wojewody podolskiego Andrzeja Maksymiliana Fredry (ok. 1620—1679)¹. W 1668 r. wydał on dzieło „*Militarium seu axiomatum belli ad harmoniam togae accomodatorum libri duo*”, które — choć w pierwszym rzędzie dotyczyło prawideł sztuki wojennej — zawierało w początkowych rozdziałach szereg interesujących projektów reform gospodarczych. Fredro rzucił tu projekt powołania instytucji, do której obowiązków, należeć miała m.in dbałość o stan finansów państwowych. Organ ten nosić miał nazwę „*Consultatorium*”, a w jego skład mieli wchodzić urzędnicy z tytułem radców. Do jego głównych zadań miało należeć przygotowywanie wszystkich spraw państwowych „powoli, z głębszych nauk i ksiąg czytania”. Miał składać się z czterech wydziałów: 1. *Informatorium iustitiae*, do którego należeć miały sprawy wewnętrzne, sądownictwo, religia, obrona kraju, ustrój miast, ceny, zbytek; 2. Wydział zajmujący się polityką zagraniczną i handlem zagranicznym; 3. Wydział do spraw skarbu państwa; 4. Wydział do spraw armii. „*Consultatorium*” miały podlegać również sprawy miast i majątków miejskich, ustalanie cen na towary rzemieślnicze, sprawowanie kontroli nad urzędnikami a także przeciwstawianie się monopolom i lichwie. Część-

¹ Życiorys A. M. Fredry pióra Wł. Czaplńskiego w PSB t. VII, s. 114—116 (tam dalsza literatura).

ciowo miała mu podlegać również polityka zagraniczna, a w szczególności traktaty z innymi państwami, dotyczące stosunków gospodarczych i komunikacji. W gestii tego urzędu miały się znaleźć również sprawy rolnictwa i kurs monety, a także eksploatacja złóż soli, miedzi, srebra, sprawy rozwoju handlu wewnętrznego i bezpieczeństwa na drogach, zagadnienie edukacji „młodzi plebejskiej”, walka z bezrobociem i „lenizmem”. Miał on podlegać królowi: „jak bowiem dobry ojciec rodziny w domu, tak dobry król powinien wszystko wiedzieć, co i w jaki sposób dzieje się w państwie”². Organ ten winien również zajmować się administracją zwyczajnych i nadzwyczajnych dochodów państwowych, wymiarem podatków i danin, a także opisaniem nadwyżek i deficytów budżetowych. Fredro żądał prowadzenia przez „Consultatorium” specjalnej księgi, zawierającej dane o majątku publicznym, portach, podatkach, daninach, o stanie armii, a także preliminarz dochodów i wydatków. Konieczność wprowadzenia budżetów w finansach publicznych Fredro uzasadniał tym, „aby wydatki nie górowały nad wpływami”³. W tym przekonaniu odnajdujemy ślady merkantylistycznej idei „arytmetyki politycznej”, pogląd o konieczności statystycznej wiedzy o społeczeństwie. Fredro uważa, że państwo finansować powinno jedynie najbardziej konieczne wydatki. Jest on zwolennikiem jak najmniejszego budżetu; nad jego wykonaniem winien czuwać specjalny urzędnik, a bieżącą rachunkowość mają prowadzić podwładni, nazywani kwestorami. Do ich obowiązków należałoby również kontrola dochodów osób prywatnych, co miało umożliwić przejmowanie ich nielegalnych zysków na rzecz skarbu. Do kompetencji wyżej wspomnianego organu miała też należeć kontrola bieżących wydatków państwowych, a także zwalczanie nadużyć w szafowaniu pieniędzmi publicznymi. Tak więc „Consultatorium” chciano wyposażać w pewne elementy władzy sądowniczej.

Zatrzymaliśmy się dłużej przy osobie Andrzeja Maksymiliana Fredry, by wskazać jego zasługi dla kształtowania się idei, którą tu śledzimy. Są one niedoceniane przez badaczy, którzy jeszcze często ulegają opinii, jaką ukuł o nim swego czasu Tadeusz Korzon⁴. Fredro głosił nowatorskie idee nie tylko na gruncie skarbowości, a cała jego działalność publicystyczna zasługuje na większą niż dotychczas uwagę.

Głos Fredry był odosobniony, gdyż w XVII stuleciu zagadnienia tego więcej nie podnoszono. Dopiero okres wielkiej wojny północnej, gdy kraj padł ofiarą grabieży ze strony wojsk rosyjskich, saskich, szwedzkich, pruskich, a także własnych, przyniósł projekty zabezpieczenia „punktualnej płacy” w wojsku. Sprawy skarbowe miały być m.in. przedmiotem obrad tzw. Walnej Rady Warszawskiej. Przed rozpoczęciem obrad tego zgromadzenia pojawił się szereg projektów zmierzających do uporządkowania nieładu w gospodarce skarbowej. Dwa z nich zasługują na szczególną uwagę.

Jako pierwszy zabrał głos cześnik (później podkomorzy) sandomierski

² A. M. Fredro, *Militarium seu axiomatum belli ad harmoniam togae accommodatorum libri duo*, Amsterdam 1668, s. 33. Cyt. za: E. Lipiński, *Studia nad historią polskiej myśli ekonomicznej*, Warszawa 1956, s. 310.

³ Tamże, s. 311. Por. też E. Rostworowski, *Sprawa aukcji wojska na tle sytuacji politycznej przed Sejmem Czteroletnim*, Warszawa 1957, s. 37.

⁴ *Wielka Encyklopedia Powszechna Ilustrowana* t. XXIII, Warszawa 1899, s. 212: „Fredro jako mąż stanu, a szczególnie jako pisarz polityczny zrzucił Polsce tem większą szkodę, im większym cieszył się szacunkiem za przymioty »cnotliwego« charakteru”.

Stanisław Dunin-Karwicki⁵. Program reform skarbowych wyłożył najpierw w traktacie „Egzorbitancje we wszystkich trzech stanach Rzeczypospolitej krótko zebrane, a oraz sposób wprowadzenia w ryżę egzorbitancji i uspokojenia dyfidencj między stanami podany, a przez szlachcica koronnego dany cenzurze statystów”, napisanym i przerabianym w latach 1705—1707, a następnie w poszerzonej łacińskiej wersji „De ordinanda Republica seu de corrigandis defectibus in statu Reipublicae Poloniae”, ukończonym w 1709 r.⁶

W pracy tej Karwicki wysunął postulat utrzymywania w Koronie stałej 12-tysięcznej armii (o wojsku litewskim nie znajdujemy wzmianek), dobrze uzbrojonej i wyposażonej. Armia miała składać się z piechoty, artylerii i jazdy. Stosunek liczebny między piechotą i artylerią a jazdą powinien kształtować się jak 2 : 1, co było całkowicie odmienne od przekonań ówczesnych teoretyków wojskowości. Konieczność takiej struktury upatrywał Karwicki w anachronicznym charakterze jazdy, a także w rachunku kosztów utrzymania obu rodzajów broni. Wyliczył on, że koszty utrzymania autoramentu polskiego (4 tys. jazdy) wyniosą 1 387 200 złp., a autoramentu cudzoziemskiego (8 tys. piechoty i dragonii) — 1 512 000 złp. Karwicki zastrzegł się jednak, że komput taki winien istnieć faktycznie, nie pomniejszony o tzw. ślepe porcje czyli gaże oficerskie. Na ich regulację obmyślał osobny fundusz 700 800 złp.⁷ W sumie skarb musiałby asygnować na utrzymanie armii 3 600 000 złp. rocznie (por. tab. 1).

Tabela 1

Projekt corocznych wydatków wojskowych Stanisława Dunina-Karwickiego

Rodzaj broni	Liczba koni i ludzi	Żołd		Hiberna		Łączne koszty utrzymania poszczególnych broni (w złp.)
		Na 1 żołn.	Razem (w złp.)	na 1 konia	Razem (w złp.)	
Jazda husarska	1200	204	244 000	204	244 800	489 600
Jazda pancerna	2400	168	403 200	164	393 600	796 800
Jazda lekka	400	128	51 200	124	49 600	100 800
Dragonii	1000	224	224 000	—	—	224 000
Piechota	7000	184	1288 000	—	—	1288 000
Ślepe porcje dla oficerów jazdy	—	—	412 800	—	—	412 800
Ślepe porcje dla oficerów piechoty i dragonii	—	—	288 000	—	—	288 000
Razem	12000	—	2912 000	—	688 000	3600000

Źródło: St. Dunin-Karwicki, *De ordinanda Republica*, s. 91—93, a także wyczenia w: M. Nycz, *Geneza reform skarbowych Sejmu „Niemego”*. Studium z dziejów skarbowo-wojskowych z lat 1697—1717, Poznań 1938, s. 161—163; J. Wimmer, *Wojsko Rzeczypospolitej w dobie wojny północnej 1700—1717*, Warszawa 1956, s. 354—355.

⁵ Wł. Konopczyński, *Stanisław Dunin-Karwicki 1640—1724*, PH XXXVII, 1948, s. 261—275; tenże w PSB t. XII, s. 154—156 (tam dalsza literatura).

⁶ H. Olszewski, *Doktryny prawno-ustrojowe czasów saskich 1697—1740*, Warszawa 1961, s. 96 n., 111. Nieznany dotychczas polski tekst „Egzorbitancji” odnalazł J. A. Gierowski w zbiorach rękopisów Biblioteki Narodowej (rkps 5393) i wyjątki ogłosił w zbiorze źródeł: *Rzeczpospolita w dobie upadku 1700—1740*, Wrocław 1955, s. 229—241.

⁷ St. Dunin-Karwicki, *De ordinanda Republica*, wyd. St. Krzyżanowski, Kraków 1871, s. 93.

Obliczywszy koszty utrzymania komputu autor przechodzi do poszukiwania środków ich zabezpieczenia. Znajduje je w dochodach z królewskich ziem. Ponieważ zdecydowana ich większość znajdowała się w rękach prywatnych, proponował przejęcie ich po śmierci obecnych posiadaczy, a także odebranie tych ziem wdowom po właścicielach oraz ich dzieciom. Najlepsze kompleksy tych dóbr miały stanowić uposażenie hetmanów; pozostałe miały przejść pod nadzór skarbu państwa jako tzw. ordynacje. Reforma miała więc być długofalowa. Skarb wypuszczałby królewskie ziemie w dzierżawę, a uchwała sejmowa miała wykluczyć magnatów od ich dzierżawienia. Jednakże skarb nie pobierałby kwarty bezpośrednio od nich, lecz należne sumy byłyby oddawane przez dzierżawców poszczególnym chorągwiom. Każda chorągiew czy regiment miały mieć odtąd wyznaczone tereny, z których podatki stanowiłyby ich uposażenie. Żona i dzieci tenuariuszy nie mogłyby dziedziczyć mężowskiej czy ojcowskiej dzierżawy. Urządzenie to zdaniem Karwickiego przyniosłoby znaczne korzyści. Sejmy, sejmiki i dwór królewski zostałyby uwolnione od intryg towarzyszących zabiegom o wakanse. Chłop nie byłby uciskany, gdyż dobra szlacheckie i duchowne zostaną uwolnione od podatków. Nad państwem przestanie wisieć groźba konfederacji wojskowych.

Stałe dochody skarbowe były jednak potrzebne natychmiast, aby zaś wprowadzić w życie system Karwickiego trzeba było doczekać się śmierci wszystkich magnatów — dzierżawców królewskich ziem. Do tego czasu utrzymanie wojska oparłoby się głównie na dwóch istniejących podatkach: łanowym i podymnym, a także na hibernie i tzw. kwarcie starej. Każde województwo płaciłoby rocznie 10 stawek (sympli) łanowego, co miało w sumie przynieść 1 951 088 złp. i 5 stawek podymnego w wysokości 808 834 złp. Dochody z hiberny i kwarty starej projektodawca obliczył na 1 174 000 złp. W sumie dochody te miały przynosić 3 933 922 złp.⁸, a więc przekraczałyby projektowany fundusz 3,6 mln złp. Karwicki nie uważał, aby przewidywane podatki stanowiły istotne obciążenie dla podatników, których podzielił na kilka kategorii, biorąc za kryterium wymiaru wysokość dochodów. Tym sposobem chłop miałby opłacać 5 złp. łanowego i 2 złp. 15 gr podymnego, natomiast wymiar podatków dla zagrodnika sięgałby jedynie 3 złp. 20 gr. Preliminarz Karwickiego zakładał równowagę wpływów i wydatków nie pozwalając w zasadzie na dokonywanie jakichkolwiek wypłat nadzwyczajnych (por. tab. 2).

Tabela 2

Bilans wpływów i wydatków w projekcie budżetu wojskowego S. Dunin-Karwickiego

Dochody		Wydatki	
Źródła dochodów	Suma (w złp.)	Rodzaje wydatków	Suma (w złp.)
Hiberna i kwarta stara	1 174 000	Żołd wojska	2 899 200
Podymne	808 834	Ślepe porcje	700 800
Łanowe	1 951 088	Fundusz artylerii	333 922 ^a
Razem	3 933 922	Razem	3 933 922

^a bez dochodów z tzw. kwarty nowej i z Prus Królewskich.

Źródło: St. Dunin-Karwicki, *De ordinanda Republica*, s. 91—94; M. Nycz, *Geneza reform skarbowych*, s. 161—166; J. Wimmer, *Wojsko Rzeczypospolitej w dobie wojny północnej*, s. 354—356.

⁸ Tamże, s. 94.

Aby pozyskać szlachtę dla swego projektu zakładał Karwicki dalszą obniżkę kosztów utrzymania armii poprzez rozlokowanie regimentów, pułków i chorągwi w województwach. Z wyznaczonych sobie dóbr oddziały miały ściągać należności w dwóch ratach — w marcu i październiku, przy czym obejmowałyby one określone raty łanowego, podymnego oraz hiberny⁹. Dzięki temu — twierdził Karwicki — w razie potrzeby stałaby się możliwa natychmiastowa aukcja wojska do 18, 24 czy nawet 36 tysięcy ludzi poprzez podniesienie podatków w określonej proporcji. Wiadomo, że stan szlachecki nie uiszcział, wspomnianych podatków, ale projektodawca w szczególnie uzasadnionych wypadkach dopuszczał możliwość opodatkowania dóbr dziedzicznych¹⁰.

Takie zabezpieczenie egzystencji wojska miało uniezależnić pobór od uchwał sejmikowych, a nawet sejmowych. Karwicki nie przewidział fatalnych skutków, jakie pociągnęło za sobą wprowadzenie w życie części jego pomysłów przez sejm „niemy” 1717 r.¹¹. Nie wziął pod uwagę niemożności egzekucji uchwał podatkowych przez sejmiiki, co sprawiło, że ściągnięciem należności zajęło się samo wojsko. W ten sposób i tak nieliczna armia Rzeczypospolitej stałaby się zbiorowiskiem poborców podatkowych, a nie obrońcą granic. Te niedoskonałości w projekcie cześnika sandomierskiego można tłumaczyć dwoma czynnikami. Był on minimalistą, nie chciał zrazić szlachty radykalnymi rozwiązaniami, a znał jej niechęć do łożenia na cele publiczne, a w szczególności na wojsko¹². Skądinąd jako pierwszy z polskich pisarzy politycznych Karwicki wysunął postulat stałej armii, co prawda nielicznej, ale dobrze uzbrojonej i mającej zapewnioną „punktualną płacę”. W ten sposób zamierzał stworzyć załążek stałej armii, która mogłaby się stopniowo rozwijać, gdyby układy społeczne, polityczne i gospodarcze okazały się sprzyjające.

Drugi obok Karwickiego projektodawca reform ustrojowych z czasów Augusta II, Stanisław Szczuka (1654—1710), nie pozostawił po sobie tak rozwiniętego planu wydatków wojskowych. Główne jego dzieło „Eclipsis Poloniae”¹³ przyjmuje jako punkt wyjścia potrzebę utrzymania 36-tysięcznej armii złożonej w połowie z jazdy i w połowie z piechoty. Szczuka nie wylicza kosztu jej utrzymania; zrzuca go na królewszczyzny, które miały zostać odebrane dotychczasowym posiadaczom, jednak z wyjątkiem dóbr starościńskich, stołowych i tych, które zostały uprzywilejowane szczególnymi prawami, a także na majątki duchowieństwa. Szczuka jako tzw. nowy magnat będący niejako „na dorobku”, uważał słusznie, że duchowieństwo w wyjątkowo małym stopniu partycypuje w świadczeniach na rzecz

⁹ Tamże, s. 104.

¹⁰ Wł. Konopczyński, *Polscy pisarze polityczni XVII wieku (do Sejmu Czteroletniego)*, wyd. E. Rostworowski, Warszawa 1966, s. 46 n.

¹¹ Por. M. Drozdowski, *Działalność budżetowa Sejmu Rzeczypospolitej w czasach saskich*, RDSiG (w druku).

¹² Warto tu dodać, że Karwicki głosił również postulat posiadania przez państwo tzw. skarbu zapasowego i *aerarium*, z których można by czerpać środki w wypadku prowadzenia wojny. Dochody tego skarbu miały wpływać z podatków, od których miała być zwolniona szlachta. Hasło przeznaczenia na utrzymanie wojska dochodów z ceł oraz ze sprzedaży soli pozbawiałoby skarb królewski podstawowych źródeł dochodów, co było zgodne z programem „gruntowania prawidłowej demokracji”, któremu Karwicki przez całe życie hołdował. Nie miał jednak złudzeń, że król zrezygnuje z tych dochodów, toteż budżet wojskowy oparł na tych dochodach, o których wyżej wspomniano. Por. Wł. Konopczyński, *Polscy pisarze polityczni*, s. 37.

¹³ St. Szczuka, *Eclipsis Poloniae orbi publico demonstrata Authore Candido Veronensi*, Warszawa 1709. W tłumaczeniu polskim traktat wydał F. Kluczycki, Warszawa 1902.

państwa. W ten sposób w budżecie państwowym miały zostać uwzględnione nie tylko podatki od mieszczaństwa i chłopstwa, jak proponował Karwicki, ale również od przedstawicieli warstw uprzywilejowanych. W podobny sposób jak autor „De ordinanda Republica”, proponował wypuszczenie królewskich ziem w dzierżawę drogą licytacji, ale po uprzednim dokładnym ich zlustrowaniu. Podobnie miało się dziać z dobrami kościelnymi, jednakże autor nie wskazuje funduszy, które byłyby przeznaczone na utrzymanie hierarchii kościelnej¹⁴. Ponadto budżet wojskowy miał się opierać na dochodach z kwarty i hiberny oraz na podatkach z dóbr dziedzicznych, obciążonych w stałej wysokości mocą uchwały sejmowej. Byłyby to podatki stałe, tym samym więc odpadałaby konieczność zaciągania armii tylko na określony okres czasu. Podskarbiemu odebrałoby się kierownictwo administracji skarbowej, a jego uprawnienia przeszłyby na przedstawicieli województw odpowiedzialnych przed sejmikami i obieranych corocznie na tzw. sejmikach skarbowych, które z uwagi na konieczność wyboru nie mogłyby być zrywane. Do owych zadań komisarzy należałaby rewizja królewskich ziem i dóbr kościelnych oraz ich wydzierżawianie, wypłata żołdu a także egzekucja zaległych podatków. Sejm winien by obmyśleć sposób wydatkowania remanentu skarbowego. Inicjatywę w tym zakresie pozostawiał Szczuka królowi, senatorowi oraz hetmanom, zalecając zresztą, aby fundusz ten obrócony był na nagrody dla zasłużonych oraz na wydatki cywilne, utrzymanie służby dyplomatycznej i inne potrzeby. Podskarbiowie zajmowałiby się ściąganiem ceł i innych dochodów, któreby nie podlegały wojewódzkim komisjom skarbowym.

Stale podatki okazałyby się lżejsze dla gospodarki, a także ukróciłyby nadużycia przy poborze. Właśnie z tego powodu tworzy Szczuka zdecentralizowaną, kolegialną wojewódzką władzę skarbową, która daje ku temu większe gwarancje, niż jeden urzędnik — podskarbi¹⁵.

Jak już wspomnieliśmy, Szczuka nie próbował obliczyć, czy dochody, o których wspomina, wystarczą na utrzymanie 36-tysięcznej armii. W wypadku niemożności pokrycia wydatków wojskowych z przeznaczonych na to środków, radził sięgać do budżetu służb cywilnych. Dopuszczenie takiej alternatywy świadczy o niezbyt gruntownym opracowaniu wydanego przed Walną Radą Warszawską traktatu.

Na dziele Szczuki zamyka się dyskusja na temat budżetów wojskowych w literaturze politycznej pierwszych lat panowania Augusta II. Uchwały, jakie w tej dziedzinie podjęła Walna Rada Warszawska (1717) i sejm „niemy” (1717) usunęły na pewien czas z pola widzenia publicystów problem zapewnienia wojsku „punktualnej płacy”. Jednakże nie na długo. Rozwiązania te zabezpieczały materialny byt wojska, natomiast obrona granic stała się iluzoryczna. Toteż wśród postępowej szlachty i magnaterii narastało przekonanie o konieczności aukcji wojska, a tym samym zreformowania dochodów skarbowych. Sprawa ta była dyskutowana na sejmie 1744 r.¹⁶, a otwarcie jego obrad poprzedzała spora liczba pism politycz-

¹⁴ Wł. Konopczyński, *Polscy pisarze polityczni*, s. 26 n.

¹⁵ M. Nycz, *Geneza reform*, s. 167 n. Por. E. Rostworowski, *Sprawa aukcji wojska*, s. 38.

¹⁶ *Dyjariusz sejmu ordynaryjnego sześciodzielnego in anno 1744*, [w:] M. Skibiński, *Europa a Polska w dobie wojny o sukcesję austriacką 1740—1745 t. II: Dokumenty*, Kraków 1912, s. 295—350. Problem reform skarbowo-wojskowych był też zasadniczym tematem obrad sejmów z lat 1736—1740. Por. H. Olszewski, *Doktryny*, s. 282—301.

nych. Wśród autorów wysuwa się na czoło Stanisław Poniatowski, ojciec ostatniego elekta.

Podobnie jak uprzednio Szczuka, nie pozostawił on szczegółowo wyliczonego preliminarza budżetowego, podnosił jednak konieczność wprowadzenia stałych podatków, które miały być obracane nie tylko na wojsko. Nowe źródła dochodów skarbowych widział w ciele generalnym od eksportu zboża szlacheckiego w wysokości „talar bity od lasztu”¹⁷. Proponował także zniesienie ceł prywatnych i libertacji względem stanów i poszczególnych osób, co wydatnie poprawiłoby zyski skarbu z ceł. Ponadto Żydzi mieli uiszczać pogłównie według osobnej taryfy, a także miano im narzucić ograniczenia w handlu, by nie konkurowali skutecznie z kupcami chrześcijańskimi. Czopowe i szelężne zalecał rozciągnąć na dobra kościelne i szlacheckie. Część odnośnych dochodów miała pozostać w województwach i służyć uposażeniu urzędników, a z funduszy tych miano również udzielać zapomóg ofiarom klęsk żywiołowych. Poniatowski postulował wprowadzenie monopolu tabacznego i papierowego, a także podatku młynowego na wzór Litwy. Do skarbu państwa odprowadzano by dochody z poczty, ale w zamian miał na nim spocząć obowiązek zorganizowania regularnej komunikacji osobowej (na wzór dylizansów). Każdy szlachcic mający ponad 1000 złp. rocznego dochodu opłacałby ofiarę 10 grosza, natomiast gołota szlachecka służyłaby w wojsku, nawet w piechocie, za wynagrodzenie ze skarbu państwa¹⁸. W ten sposób miałyby zapewnioną egzystencję, a rzesze klienteli magnackiej uległyby likwidacji.

Poniatowski nie określa, do jakiego poziomu należałoby podnieść etat wojska, ani też nie wylicza dochodów, jakich mogłyby dostarczyć proponowane podatki. Jego zasługą jest dopuszczenie możliwości znacznego opodatkowania szlachty na cele publiczne, a także projekt likwidacji szlachty-gołoty przez umożliwienie jej służby wojskowej, a tym samym związanie jej interesów z interesami państwa.

Bardziej konkretny od Poniatowskiego był wojewoda bełzki Antoni Potocki, autor głośnego traktatu „Puncta niektóre ad manutenendam libertatem et bene ordinandam ac providendam Rempublicam” (1745—1748). Uważał on, że Rzeczpospolita powinna posiadać 80-tysięczną armię, na utrzymanie której potrzeba rocznie 29 mln złp. Autor nie wymienia źródeł, które mogłyby złożyć się na uzyskanie tej sumy, wspomina jedynie o konieczności przejęcia przez skarb dochodów z wakujących starostw, biskupstw, opactw i prelatur¹⁹. Jeżeli nawet uznać Potockiego za przekonanego rzeczownika aukcji wojska, to brak wyliczenia środków, które zapewniłyby utrzymanie tak licznej armii, nie pozwala umieścić go w rzędzie pisarzy, których projekty miałyby szansę realizacji.

Ostatnim projektodawcą reform skarbowo-wojskowych w dobie saskiej był król Stanisław Leszczyński. Warto zwrócić uwagę na projekt²⁰, który pojawia się około 1734 r. i pozostaje w związku z osobą wybranego rok wcześniej królem Stanisława. Wspominamy o tym projekcie z uwagi na

¹⁷ Por. J. Feldman, *Czasy saskie. Wybór źródeł*, Kraków 1928, s. 219.

¹⁸ Por. fragmenty „Listu ziemianina” ogłoszone przez J. Feldmana, *Czasy saskie*, s. 218—230. Ekonomiczne poglądy St. Poniatowskiego przedstawił częściowo Wł. Konopczyński, *Polscy pisarze polityczni*, s. 136 nn.; M. Skibiński, *Europa a Polska* t. I, Kraków 1913, s. 633—637; K. Kantecki, *Stanisław Poniatowski, kasztelan krakowski, ojciec Stanisława Augusta* t. II, Poznań 1880, s. 109 nn.

¹⁹ Wł. Konopczyński, *Polscy pisarze polityczni*, s. 167.

²⁰ Projekt ów odnalazł w zbiorach Ossolineum (rkps 303, s. 695—696) J. A. Gierowski i ogłosił w: *Rzeczpospolita w dobie upadku*, s. 278 nn.

jego podobieństwo z propozycjami zawartymi później w „Głosie wolnym wolność ubezpieczającym”.

Autor projektu pozostaje do dziś nieznanymi. Żąda on podniesienia armii do 100 tys. żołnierzy, ale dopiero wówczas, gdy „będzie *fundus thesauri* na kilkadziesiąt milionów”²¹. Głównym dochodem obracającym na utrzymanie armii miało stać się czopowe. Licząc od każdej beczki piwa 10 gr podatku uzyskano by 30 mln złp. rocznie. Autor szacuje, że w Rzeczypospolitej istnieje 300 tys. wsi, miasteczek i miast, w których spożycie piwa wynosi średnio jedną beczkę dziennie; do skarbu wpływałoby więc z czopowego 100 tys. złp. dziennie. Dochody województw i ziem opierałyby się również na czopowym, jednak pobieranym według dotychczas obowiązujących taryf²². Ponadto Żydzi, których „jest więcej jak milion” płaciliby pogłównie w podwójnej wysokości: „Oni między sobą repartycją czyniąc, sami dla siebie swoich drą i dysponują pogłównie i tylko *certum quantum* bardzo *non proportatione* do skarbu podatek importują”²³. Dalsze źródła dochodów to wpływy z młynowego, z kwarty wykazywanej uczciwie, która miałyby obowiązywać również w dobrach szlacheckich i kościelnych, dalej mennice, które trzeba by reaktywować, kopalnie kruszców a także kary od nieprzeznaczających przepisów prawa o zbytku. Ostatnim wreszcie źródłem zysków skarbu państwa miały być dochody z manufaktur. Projekt ten nie próbuje nawet szacunkowo określić wysokości wpływów z poszczególnych podatków, przeto uznać musimy go za nieprzemysłany. Zawyżone są szacunki demograficzne przyjęte przez autora, co z góry przekreślało szanse wykonania. Czopowe jako podatek pośredni najbardziej obciążałoby najuboższe warstwy ludności. Tak więc pośrednio w intencjach autora leżało przykręcenie śruby podatkowej, przerzucenie ciężaru utrzymania armii na barki mas, choć sam pomysł utworzenia tak licznej siły zbrojnej należy uznać za postępowy.

Podobieństwo omawianego projektu z „Głosem wolnym” Stanisława Leszczyńskiego²⁴ nie ogranicza się do postulatu 100-tysięcznego wojska. Ex-król był zwolennikiem utrzymywania w czasach pokojowych jedynie 50 tys. żołnierzy, a podwojenia armii w razie wojny²⁵. Jednak projektodawca nie analizuje szczegółowo dochodów skarbowych, „ponieważ trzeba je *per calculum accuratum* rachować”²⁶. Uważa jednak, że podatki na armię powinny być tak obliczone, aby wystarczały na utrzymanie stutysięcznej armii. Korzyści z tego będą dwojakie: po pierwsze, istniałby zawsze gotowy fundusz na wielokrotne powiększenie armii, co nie byłoby bez znaczenia wobec zaborczych zamiarów sąsiadów, po drugie zaś wybuch wojny nie zmuszałby społeczeństwa do zwiększonego wysiłku finansowego²⁷. Sumy odkładane na wojsko w czasie pokoju mogłyby stać się źródłem dodatkowych poważnych dochodów. Leszczyński traktował je jako kapitał i radził udzielać z nich niskoprocentowych (2^o/o), a zarazem krótkoterminowych pożyczek miastom, przez co kupiec „zarobek by miał wielki i pew-

²¹ Tamże, s. 278.

²² Tamże, s. 279. Anonimowy autor niższy szacunek dochodów uzasadnia tym, że „te wioski, które tego nie mogą importować, były rekompensowane”.

²³ Tamże, s. 279 n.

²⁴ Uznajemy nadal Leszczyńskiego za autora „Głosu wolnego” choć ostatnio E. Rostworowski (*Legenda i fakty XVIII wieku*, Warszawa 1963, s. 132—144) widziałby raczej w tej roli Mateusza Białozora.

²⁵ St. Leszczyński, *Głos wolny wolność ubezpieczający*, wyd. K. J. Turowski, Kraków 1858, s. 114.

²⁶ Tamże, s. 125.

²⁷ Tamże, s. 114, 125.

ny, przez co miasta by powstały, w których *commercia* wprowadziłyby obfitość w kraju”²⁸. Źródła dochodów skarbu widział też autor w królewskich wsiach proponując, aby ich nabywca wnosił od razu sześćioletni z nich dochód. Po śmierci właściciela majątek taki wracałby do skarbu i był ponownie wydzierzawiany w drodze licytacji. Żądał też znacznego podniesienia *subsidiū charitativum*, gdyż ofiara ta nie tylko „na obronę jej [tj. ojczyzny] obróci się oraz na utrzymanie wiary świętej, która nigdzie nie jest tak *exposita*, jako w królestwie naszym graniczącem albo z pogańskim, albo z heretyckiem sąsiedztwem”²⁹. Cło generalne objęłoby wszystkie towary sprzedawane przez kupców oraz z chęci zysku przez szlachtę. Zaprowadzono by państwowy monopol solny, który zniósł by tzw. sól suchedniową, czyli sprzedawaną szlachcie za minimalną opłatą. Czopowe i szelężne dotąd ściągane jedynie w miastach, miało być pobierane również we wsiach, w wysokości proporcjonalnej od ilości szynkowanych trunków. Poglówne żydowskie zostałyby utrzymane, natomiast tzw. pogłówne generalne (chrześcijańskie) zniesione, gdyż „to samo imię obrzydłe w Chrześcijaństwie i w wolnym narodzie płacić od głowy *ad normam* haraczu”³⁰. Również podymne nie jest sprawiedliwe z racji zmieniającej się ciągle liczby kominów. Wspomniane wyżej podatki nie zapewnią jednak dostatecznych środków na utrzymanie 100-tysięcznej armii, tym bardziej, że likwidacji mają ulec dwa najobfitsze dotąd źródła dochodów skarbowych: pogłówne i podymne. Szansę utrzymania armii widzi Leszczyński w powszechnym opodatkowaniu wszystkich dóbr, zarówno folwarków szlacheckich jak i gospodarstw chłopskich w wysokości 10% rocznego dochodu. Wówczas podatek będzie „znaczny”, pobierany proporcjonalnie do posiadanego majątku, a ubogi nie będzie płacił za bogatego. „Miasto pogłównego, podymnego, lanowego, rogowego od bydła, młynowego, ten jeden *modus contribuendi* wszystko to *complectitur* w sobie”³¹. Postulat był bardzo śmiały, i jak zobaczymy, wyprzedził nawet reformy podatkowe Sejmu Czteroletniego. Toteż Leszczyński nie mógł się spodziewać poparcia szlachty dla swych projektów. Na odwoływanie się do ofiarności szlachty (ofiara miała stanowić najważniejszą część dochodów skarbowych) było jeszcze zbyt wcześnie, gdyż nie wyszła ona dotychczas z obrębu własnych klasowych interesów. Tak więc projekt Leszczyńskiego opierał się w dużej części na iluzjach, którym autor hołdował do końca życia.

Dorobek myśli politycznej doby saskiej w aspekcie reform skarbowych, zawiera jakby dwa nurty. Pierwszy, trzeźwo oceniający rzucającą się w oczy niechęć szlachty do podatków, postulował ograniczenie armii do minimum (12 lub 36 tys. żołnierzy), jednak dobrze wyposażonych i opatrzonych „punktualną płacą”. Przekonanie to bazowało na rzeczywistych wpływach skarbowych tej epoki. Autorzy ci (głównie Karwicki, w mniejszym zaś stopniu Szczuka) pozostawili dokładnie opracowany preliminarz dochodów i wydatków wojska. Budżet ten miał szansę realizacji, co, jak wiadomo, urzeczywistnił sejm „niemy” w 1717 r.

W kilkanaście lat później dochodzi do głosu drugi nurt, głoszący aukcję wojska, ale już bez szczegółowego określenia kosztów tej operacji. Postulaty St. Poniatowskiego, A. Potockiego, St. Leszczyńskiego czy projekty nieznanego autora z 1734 r., nawet gdyby zostały przekazane do realizacji, po-

²⁸ Tamże, s. 125 n.

²⁹ Tamże, s. 126.

³⁰ Tamże, s. 128.

³¹ Tamże, s. 129. O projektach reform skarbowo-wojskowych Stanisława Leszczyńskiego pisał skrótowo Wł. Konopczyński, *Polscy pisarze polityczni*. s. 119 n.

zostałyby na papierze. Wydaje się, że każdy ze wspomnianych autorów chciał prześcignąć drugiego oryginalnością proponowanych reform. Toteż literatura polityczna tego nurtu nie wywarła żadnego wpływu na konstruowanie budżetów po sejmie „niemym” i w pierwszych latach panowania Stanisława Augusta.

W CZASACH PANOWANIA STANISŁAWA AUGUSTA

W czasach stanisławowskich literatura polityczna rzadko kiedy zajmowała się budżetem państwa. Sejmy z lat 1766, 1767—1768 i 1773—1775 wprowadziły pierwsze budżety obejmujące całość wydatków państwowych; sejmowi 1776 r. udało się po raz pierwszy zrównoważyć dochody i wydatki³².

W owych latach dokonywano często porównań dochodów Rzeczypospolitej z dochodami innych państw. W końcu 1765 r. na łamach „Monitora” ukazał się artykuł, w którym porównano potencjał dochodów skarbowych Polski z Anglią, Francją, Austrią, Holandią, Prusami i Rosją. Wynik był niekorzystny. By dorównać w wydatkach na wojsko, administrację i inne sprawy państwowe Rzeczpospolita musiałaby mieć 200 mln złp. rocznego dochodu³³. W latach późniejszych podobne porównania snuł „Pamiętnik Historyczno-Polityczny” ks. Piotra Świtkowskiego³⁴. Chodziło mu o zwrócenie uwagi opinii publicznej na ubogi stan skarbu Rzeczypospolitej w porównaniu z jej potencjałem demograficznym i obszarem.

Program reform skarbowo-wojskowych przedstawił Stanisław Staszic w dwóch najważniejszych pracach: „Uwagi nad życiem Jana Zamoyskiego” (I wyd. 1787) i „Przestrogi dla Polski” (1790). Pisarz wychodzi z założenia, że „ludzie nierównymi rodzą się, dlatego wojna od początku bywała i bywać będzie do końca”, a „żadne towarzystwo utrzymać się nie może, jeżeli bronić się nie potrafi”³⁵. Stan taki nakłada obowiązki posiadania silnej armii i środków na jej utrzymanie. Dla Polski konieczne jest utrzymanie „około sto tysięcy piechoty z letkim podatkiem pomnożeniem”, co „byłoby najużyteczniej rozporządzone dziś, kiedy już szlachta wojennych usług nie czyni”³⁶. Szukając źródeł dochodu na utrzymanie tak licznej armii porównuje Staszic ówczesny poziom wydajności podatkowej Rzeczypospolitej i Galicji. Jeżeli Rzeczpospolita ma aktualnie około 12 milionów złp. rocznych dochodów skarbowych, to wielokrotnie mniejsza Galicja może się wykazać 40 mln złp.³⁷, z czego 10 mln przypada na podatki z roli. Gdyby społeczeństwo polskie obłożył podatkami w tej samej proporcji co Galicję, do skarbu państwa wpływałoby corocznie 71 607 088 złp. samego podatku gruntowego, a inne podatki mogłyby pomnożyć dochód państwa do „stu kilkudziesięciu milionów”. „Czopowe, cła, pogłówne żydowskie, ta-

³² M. Drozdowski, *Podstawy finansowe działalności państwowej w Polsce 1764—1793. Działalność budżetowa Sejmu Rzeczypospolitej w czasach panowania Stanisława Augusta Poniatońskiego*, Warszawa—Poznań 1975, s. 19—132.

³³ Wł. Konopczyński, *Polscy pisarze polityczni*, s. 224 n.

³⁴ I. Homola-Dzikowska, *Pamiętnik Historyczno-Polityczny Piotra Świtkowskiego, 1782—1792*, Kraków 1960, s. 126 n.; A. Grodek, *Idea Banku Narodowego. Geneza Banku Polskiego 1763—1828*, w teżej: *Wybór pism. Studia z historii myśli ekonomicznej t. I*, Warszawa 1963, s. 293 n.

³⁵ St. Staszic, *Uwagi nad życiem Jana Zamoyskiego*, w teżej: *Pisma filozoficzne i społeczne*, opr. B. Suchodolski, Warszawa 1954, t. I, s. 85, 91.

³⁶ Tamże t. I, s. 91.

³⁷ Tamże t. I, s. 136 n.

baka, starostwa, loteria, papier stemplowany etc. mogłyby uczynić drugie tyle, to jest około sto kilkadziesiąt milionów”³⁸. Jednak by podatki te mogły wpływać w pełnej wysokości, konieczna jest reforma systemu ich poboru, gdyż obecnie „czwarta część podatków na wybór ich wychodzi”³⁹. Staszic bynajmniej nie zalecał kopiowania austriackich wzorców. Cenił on reformy skarbowe Józefa II ze względu na ich antyklerykalny charakter, a także z uwagi na uporządkowanie systemu podatkowego. Lecz z drugiej strony widział autokratyczny sposób realizacji reform wcielanych w życie przez korpus urzędniczy, bez sondowania opinii społeczeństwa. System poboru podatków, jaki proponuje, jest odmienny od austriackiego modelu. Staszic dąży do sprawiedliwego rozłożenia podatków pomiędzy wszystkie stany, co zapewniłoby uznanie ich konieczności. Argumenty te uderzały w szlachtę, która już w bliskiej przyszłości miała zbojkotować uchwały podatkowe Sejmu Czteroletniego. Warto przypomnieć, że Staszic ostro protestował przeciw tym nadużyciom⁴⁰.

Obecnie wypada prześledzić jego propozycje względem takiego urządzenia dochodów skarbu, aby wystarczyło ich nie tylko na utrzymanie wojska, ale i na inne potrzeby państwa. Zgodnie z fizjokratyczną doktryną skarbową najważniejszym źródłem wpływów ma być podatek od czystego dochodu z ziemi. Autor szacuje produkt rolny Rzeczypospolitej na około 5,5 mln łasztów⁴¹, ale tzw. czysty zysk z produkcji rolnej stanowi jedynie 1,1 mln łasztów, co przynosi 165 mln złp. dochodu „nie rachując intrat z propinacji”. Tymczasem w 1784 r. według wyliczeń Staszica na globalną sumę 12 048 251 złp. dochodów skarbu koronnego warstwy nieuprzywilejowane wniosły 9 832 697 złp., natomiast szlachta jedynie 2 215 554 złp.⁴², tj. zaledwie 18,4% wpływów skarbowych, zaś 1,3% zysków z produkcji rolnej. Jest to „podatek tak mały i dlatego daremny, tak wielkiemu państwu bezpieczeństwa nie zapewnia”. Dlatego — pisze autor „Uwag” — „ustanówmy większe podatki, jeżeli wolnymi żyć chcemy; rozłóżmy je sprawiedliwie, a choć wielkie, lekkimi staną się”⁴³. Potępia więc podatki, które obciążają równomiernie biednych i bogatych, jak np. „kominowe” (podymne) — niesprawiedliwe, ponieważ „komin każdemu jest potrzebny”. Podymnemu jego zdaniem podlegać winien dopiero drugi komin i wszystkie następne. Proponuje również wprowadzenie tzw. „praw oszczędniczych”, przewidujących bardzo wysokie podatki (60% wartości i więcej) od nabycia towarów luksusowych. Poglówne żydowskie, jeśli „będzie ściślej rachowane”, da z pewnością dwukrotnie więcej niż obecnie. Loteria, która dotychczas działała tylko w Warszawie, może funkcjonować we wszystkich większych miastach. Jednak wpływy z tych źródeł mają stanowić zaledwie ułamek dochodów skarbowych. Najznacniejsza ich część ma wpłynąć z podatku, który projektodawca nazywa „szlacheckim”. Wzywa on szlachtę, aby dobrowolnie odprowadzała do skarbu 15% swych czystych dochodów, co powinno przynieść każdego roku 24 750 000 złp.

³⁸ Tamże t. I, s. 138 n.

³⁹ Tamże t. I, s. 130.

⁴⁰ St. Staszic, *Przestrogi dla Polski*, [w:] *Pisma filozoficzne* t. I, s. 250—261.

⁴¹ St. Staszic, *Uwagi* t. I, s. 134, 140. Z wyliczeniami tymi polemizował Jan Ferdynand Nax, (*Uwagi nad Uwagami, czyli obserwacje nad książką, która w roku 1785 wyszła pod tytułem „Uwagi nad życiem Jana Zamoyskiego, Kanclerza i Hetmana W. Kor.”*, w tegoż: *Wybór pism*, oprac. W. Sierpiński, Warszawa 1956, s. 278—281), który wyliczał, że są one średnio o 50% niższe.

⁴² St. Staszic, *Uwagi* t. I, s. 140.

⁴³ Tamże t. I, s. 140 n.

„Przynajmy — pisze Staszic — że wszystkie dobra, szczęśliwość i pożytki, z towarzystwa wynikające, tylko na szlachtę spadają; te zaś przywileje pozyskał stan szlachecki, kiedy w Polsce był kraju obrońcą. Dziś, gdy szlachcic już nie jest rycerzem, gdy przy obronie Rzeczypospolitej nie kładzie życia, a przecież jednakowych prerogatyw używa, Rzeczpospolita nie jest tym, czym była przedtem. Straciła stan jeden, grunt swojej trwałości; bo szlachcic nie jest tym, do czego się zobowiązał, przy ustawie Rzeczypospolitej. Jak prędko zostajemy bez szlachty rycerzów, już nie mamy zewnętrznej obrony. Zamyślmy się; porzućmy upór; a zgodzimy się jednomyślnie, że stan szlachecki powinien krajowi obronę; kraj obrony mieć nie może bez podatków; więc stan szlachecki, nie chcącłożyć życia, powinien odłożyć koniecznie część swego majątku. Inaczej Rzeczpospolita trwać nie może”⁴⁴.

Subsidium charitativum ma także ulec zwiększeniu z dotychczasowych 676 546 złp., które tylko „sama miłość ubogich plebanów składa” do 1 mln złp., gdyż „sprawiedliwość wyciąga, aby i bogaci biskupi dali z miłości tak potrzebującej ojczyźnie”⁴⁵. Królewsczyzny, które po pierwszym rozbiore pozostały w granicach kraju, winny dostarczyć środków na utrzymanie „militacji krajowej”. Wszystkie starostwa przejęte w dziedziczne władanie przez rody magnackie powinny wrócić do skarbu. Starostowie winni dać „dowód tych zasług, których dotychczas nikt nie zna” i przyrzec trzy kwarty na powiększenie armii, zostawiając jedną na własny użytek. Dochody z tego źródła dawałyby około 6 mln złp. rocznie⁴⁶.

Tabela 3

Roczne dochody skarbowe Rzeczypospolitej według propozycji Stanisława Staszica

Rodzaj dochodów	Przewidywane wpływy (w złp.)
Podatki od warstw nieuprzywilejowanych (pozostają w dotychczasowej wysokości)	9 832 697
Podatek szlachecki (nowy)	24 750 000
Stare podatki szlacheckie (cła kupieckie i generalne, papier stemplowany, składy winne, czopowe od trunków zagranicznych itp.)	2 215 554
<i>Subsidium charitativum</i>	1 000 000
Trzy kwarty z dzierżaw emfiteutycznych	6 000 000
Razem	43 798 251

Źródło: St. Staszic, *Uwagi* t. I, s. 145.

Powyższe podatki (por. tab. 3) proponuje wybierać w dwóch lub czterech ratach, co zwiększy cyrkulację pieniądza w kraju, a zarazem zmniejszy niebezpieczeństwo tezauryzacji.

Jednocześnie przedstawia preliminarz wydatków budżetowych (por. tab. 4). W konkluzji autor „Uwag” stwierdza, że za sumę 38 798 251 złp. mogłaby Rzeczpospolita utrzymać około 62 tys. wojska, gdyby koszt utrzymania jednego żołnierza i oficera został zachowany na dotychczasowym

⁴⁴ Tamże t. I, s. 143.

⁴⁵ Tamże t. I, s. 144.

⁴⁶ Tamże t. I, s. 145.

poziomie. Tymczasem żołnierz polski jest najdroższy w świecie, na co wpływa głównie wysoka liczba oficerów. W armii litewskiej kształtowała się ona w 1776 r. jak 1 : 3. Natomiast „król pruski do kompanii od dwóchset osób trzech lub czterech oficerów trzyma, a cały regiment od osiemnastu kompanii, czyli trzech tysięcy sześciuset żołnierzy, nie tysiąc ale tylko pięćdziesiąt i czterech oficerów liczy”⁴⁷. Z kolei Austria utrzymuje 250-tysięczną armię za około 100 mln złp. „Rzeczpospolita tę samą ekonomikę do swego wojska wprowadziwszy mogłaby, ile już dostatkami oficerów mając, ledwo za trzydzieści dziewięć milionów utrzymywać przeszło sto tysięcy wojska. Boże, daj nam czym prędzej połowę! Już nam potem i garstka ziemi nie zginie!”⁴⁸.

Tabela 4

Roczne wydatki skarbowe Rzeczypospolitej według propozycji Stanisława Staszica

Rodzaj wydatku	Kwota (w złp.)
Pensje urzędników cywilnych w Koronie i na Litwie	5 000 000
Utrzymanie 16 000 wojska (wg stanu z 1784 r.)	10 000 000
Na powiększenie stanu liczebnego armii pozostałoby	28 798 251
Razem	43 798 251

Źródło: St. Staszic, *Uwagi t. I*, s. 146.

W niniejszych rozważaniach Staszica uderza znaczna dysproporcja pomiędzy budżetem wojskowym i budżetem cywilnym. Staszic daje zdecydowaną przewagę pierwszemu. Stosunek wydatków cywilnych do wojskowych przedstawia się jak 5 : 38,8⁴⁹. Przyczyną takiej proporcji była niekorzystna sytuacja polityczna Rzeczypospolitej. Austria i Rosja uwikłały się w wojnę z Turcją, która mogła przerodzić się w wojnę powszechną. Mając w pamięci pierwszy rozbiór, który przeprowadzono głównie dla zapobieżenia konfliktowi europejskiemu, co światlejsze jednostki były na alarm, domagając się natychmiastowej aukcji wojska. Uznając prymat aukcji wojska Staszic pozostawił bez zmian budżet cywilny, który również wymagał szeregu korekt lub przynajmniej przesunięć w poszczególnych paragrafach.

Preliminarz Staszica opierał się też na szacunkach, ale były one o wiele bliższe rzeczywistości, niż projekty z czasów Augusta III. On też pierwszy zerwał z feudalnymi założeniami, głęboko zakorzenionymi w Polsce, że szlachta musi być niemal całkowicie zwolniona od podatków na rzecz państwa.

⁴⁷ Tamże t. I, s. 147. Przeciętny roczny koszt utrzymania jednego żołnierza był w Rzeczypospolitej bardzo wysoki już w czasach saskich i wynosił 624 złp. Drożej kosztowała jedynie armia francuska (720 złp. rocznie). W Austrii wskaźnik ten wynosił 492 złp., w Prusach 457 złp., w Rosji 280 złp. Por. M. Nycz, *Geneza reform*, s. 286.

⁴⁸ St. Staszic, *Uwagi t. I*, s. 147.

⁴⁹ I. Czuma, *Skarbowa sylwetka Staszica*, [w:] *Stanisław Staszic MDCCCLV — MDCCCXXVI*, Księga zbiorowa pod red. Z. Kukulskiego. Wydawnictwa Lubelskiego Komitetu Obchodu setnej rocznicy zgonu Stanisława Staszica, Lublin 1928. s. 295.

Do rzeczników aukcji wojska zaliczał się i Hugo Kołłątaj. W „Listach Anonima” (1788—1790) postulował, aby armia Rzeczypospolitej liczyła 67 126 żołnierzy⁵⁰. Utrzymanie jej miało kosztować 24 555 833 złp. 10 gr, podczas gdy dotychczasowy roczny dochód skarbu koronnego i litewskiego wynosił 19 674 932 złp. 13 gr 3 1/2 den.⁵¹ (por. tabl. 5).

Tabela 5

Projekt etatu i rocznego budżetu wojskowego Hugona Kołłątaja

Rodzaj broni	Liczba żołnierzy	Koszt utrzymania (w złp.)
Sztab generalny	26	314 000
Kawaleria narodowa i straż przednia	22 400	11 089 600
Piechota i 1000 żołnierzy artylerii	44 700	13 032 233 10
Rada Wojskowa i kancelaria wojskowa	? ^a	120 000
Razem	67 126	24 555 833 10

^a Kołłątaj wyjaśnia, że Rada Wojskowa i kancelaria będą liczyły 19 osób, ale nie umieszcza ich w wykazie żołnierzy. Por. H. Kołłątaj, *Listy Anonima* t. I, s. 189—190.

Źródło: H. Kołłątaj, *Listy Anonima* t. I, s. 190.

Kołłątaj jak widać był rzecznikiem aukcji wojska na mniejszą skalę niż Staszic. Zakładał bowiem nienaruszalność konstytucji 1773—1775 zezwalającej, aby górna granica dochodów skarbowych nie przekraczała 33 mln złp., a także konstytucji sejmu 1778 r. stanowiącej o przeznaczeniu na powiększenie armii wszelkich nadwyżek budżetowych⁵². Tym samym według Kołłątaja aukcja wojska weszła w poczet tzw. „materii ekonomicznych”, a „prawo — — jednomyślnie od narodu przyjęte, a od gwarantów nie naganione, daje nam zupełną wolność powiększenia wojska do takiej liczby, na jaką dochód publiczny wystarczy”⁵³. Postulat zwiększenia armii do około 67 tys. uzasadnia niemożnością utrzymania liczniejszego komputu, który choć „dziś jeszcze obszernością swoją przewyższa Królestwo Francuskie, nie zapominajmy jednak, że bardzo rychło przy najlepszym rządzie potrafilibyśmy zrównać ludnością, przemysłem, obfitością, a zarazem bogactwem daleko mniejszym od Francji narodom”⁵⁴. Wypada teraz przeanalizować, w jaki sposób projektował Kołłątaj postawienie pod broń owych 67 tys. żołnierzy bez naruszania uchwał skarbowych sejmu rozbiorowego.

Z podanego wyżej etatu siły zbrojnej oraz aktualnych dochodów skarbu koronnego i litewskiego wynika, że na aukcję wojska zabrakło 4 880 900 złp. 26 gr 4 1/2 den. Jakże zatem istnieją możliwości uzyskania tej sumy? Autor „Listów Anonima” upatruje je w daleko posuniętej oszczędności budżetowej. „Konstytucja 1776 r. poprawiła znacznie rozrzutność poprzedniego sejmu, lecz zostawiła bardzo wiele do poprawy następnym”⁵⁵. Trzeba na pewien czas zawiesić realizację listy cywilnej, gdyż „należy

⁵⁰ H. Kołłątaj, *Listy Anonima i prawo polityczne narodu polskiego* t. I, oprac. B. Leśnodorski, H. Wereszycka, Warszawa 1954 s. 184, 190, 192, 194, 239.

⁵¹ Tamże t. I, s. 194.

⁵² VL VIII 970, s. 585.

⁵³ H. Kołłątaj, *Listy Anonima* t. I, s. 240.

⁵⁴ Tamże t. I, s. 191.

⁵⁵ Tamże t. I, s. 178.

wprzódę położyć potrzeby narodu ściągające się do sił zewnętrznych, a dopiero potem wolno myśleć o przyzwoitych nagrodach posług należących do porządku wewnętrznego, jeśli na to skarb ubogiego narodu wystarczyć może”⁵⁶. Poważnych środków dostarczy redukcja sztabu generalnego a także dygnitarstw. Dotąd sztab generalny pochłaniał 846 393 złp 20 gr, po reformie będzie kosztował jedynie 314 000⁵⁷. Pensje hetmanów zostaną obniżone z 60 do 20 tys. złp. rocznie. Kollątaj twierdził, że wydatki na wojsko mają dodatni wpływ na rozwój gospodarczy kraju, natomiast wydatki z listy cywilnej służą jedynie umacnianiu pozycji dygnitarzy. Wygórowane ich pensje obracane są na konsumpcję luksusową, „lista zaś militarna idzie na odwrót w cyrkulacją gospodarstwa krajowego, opłaca rzeczy pierwszej potrzeby człowieka służące, przez co otwiera się szczęśliwiej konsumpcyjną wewnętrzną, pomnażają się rzemiosła, nie te, które służą do zbytku, lecz te, które przerabiając część reprodukcji krajowych dla wygody żołnierza, przyczyniają rąk warsztatom i wielorakim innym fabrykom, formując nową klasę ludzi konsumpcyjną wewnętrzną ułatwiających”⁵⁸. Rozwój całego kraju dzięki wydatkom wojskowym miała zapewnić równomierna dyslokacja oddziałów we wszystkich trzech prowincjach, po 20 tys. w każdej, co w proporcji do długości granic wskazuje, że „żadnym sposobem mniejszą liczbą obejść [się] nie podobna”⁵⁹.

Wspomnieliśmy, że na utrzymanie 67 126 żołnierzy zabrakło Kollątajowi prawie 5 mln złp. Gdzie zatem widzi możliwości uzyskania dodatkowego dochodu?

Jego koncepcja jest całkowicie odmienna od projektów Staszica. Nie zamierza nakładać żadnych nowych podatków obciążających szlachtę. Chce podwoić dotychczasowe podymne półtorej kwarty (dwóch kwart na Litwie) oraz pogłównne żydowskie. „Wiem — pisze w uzasadnieniu — że [je] z chęcią przyjmą stany Rzeczypospolitej, spodziewam się nawet, że bez szemrania opłaci go każdy dziedzic nie poczynając ciężaru swoim podwładnym. Nie może być sprawiedliwszy podatek nad ten, który równie dotyka każdego właściciela, nie może być przyjemniejszy, jak gdy go każdy obronie swobod i własnemu poświęci bezpieczeństwu”⁶⁰. Jeżeli dotychczas skarby koronny i litewski miały razem 19 674 932 złp. 13 gr 3½ den. rocznego dochodu, to po realizacji jego projektu ich dochody wzrosną do 24 959 952 złp. 1½ gr, a więc o ponad 400 tys. złp. przekroczą planowany preliminarz wydatków wojskowych (por. tabl. 6).

Z sumy tej nowe podatki na wojsko miały stanowić 9 945 849 złp. 17 gr. Suma 24 959 952 złp. 1½ gr obejmuje jedynie wpływy z podatków stałych, które „przy dobrej administracji komisji skarbowych dochodu przyczynić mogą”⁶¹. Przy sprawniejszej administracji te źródła podatkowe mogą przynieść większe dochody, a nadwyżki, które pozostaną po uregulowaniu należności wojska da się przeznaczyć na „pomnożenie artylerii, która jest mała w widoku przyszłej wojska aukcyjnej”. Jednak na modernizację fortec, wyposażenie artylerii, założenie arsenałów, zaopatrzenie armii w broń, mundury i oporządzenie, a także amunicję i budowę magazynów potrzebny jest odrębny fundusz, „który raz tylko, lecz bardzo znacznie Rzeczpospo-

⁵⁶ Tamże t. I, s. 180.

⁵⁷ Tamże t. I, s. 181 nn.

⁵⁸ Tamże t. I, s. 193, 239.

⁵⁹ Tamże.

⁶⁰ Tamże t. I, s. 196.

⁶¹ Tamże t. I, s. 195.

litą kosztować będzie”⁶². Wydatki na te cele oblicza na 15 mln złp, co równa się 60,10% rocznego budżetu wojskowego. Powyższą sumę proponuje uzyskać w kraju, nie uciekając się do pożyczki zagranicznej, gdyż „uchodzi to silnym mocarstwom, lecz jest zbyt rzeczą niebezpieczną dla małych narodów”.

Tabela 6

Możliwości podniesienia dochodów skarbowych według oceny Hugona Kołłątaja

Rodzaj podatku	Suma	
	złp.	gr
Podymne	7 090 725	22½
Dodatkowy wymiar podymnego	7 090 725	22½
Łanowe w Koronie	59 649	14
Półtorej kwarty w Koronie	1 368 382	21½
Dodatkowy wymiar półtorej kwarty w Koronie	1 368 382	21½
Dwie kwarty na Litwie	1 103 323	21½
Dodatkowy wymiar trzeciej kwarty na Litwie	551 661	27
<i>Subsidium charitativum</i> w Koronie	600 000	—
<i>Subsidium charitativum</i> na Litwie	100 000	—
Czynsz emfiteutyczny w Koronie	83 428	13
Czynsz emfiteutyczny na Litwie	59 609	8½
Dochód z dóbr ostrogskich	300 000	—
Czopowe z miast w Koronie	1 760 259	27½
Czopowe na Litwie	283 728	25
Dochód tabaczny w Koronie	1 045 419	2½
Dochód tabaczny na Litwie	137 646	2½
Poglówne żydowskie w Koronie	599 109	21
Dodatkowy wymiar poglównego żydowskiego	599 109	21
Poglówne żydowskie na Litwie	335 969	15
Dodatkowy wymiar poglównego żydowskiego	335 969	15
Oplaty homagialne od Gdańska i Torunia	36 850	—
Mostowe w Warszawie	50 000	—
Razem	24 959 952	21½

Źródło: H. Kołłątaj, *Listy Anonima* t. I, s. 194 n., 197.

Gdy prześledzimy propozycje Kołłątaja dojdziemy do wniosku, że atakują one posiadaczy dóbr państwowych, a więc magnaterię. Proponuje on m.in., aby generałowi artylerii litewskiej odebrać przypisane do jego urzędu dobra dające 60 tys. złp. rocznego dochodu i wystawić je na licytację. Z tego źródła spodziewał się 1 200 tys. złp. kapitału. W podobny sposób miały być przejęte królewsczyzny administrowane od lat przez paulinów jasnogórskich, jako nagroda za ufortyfikowanie twierdzy. Kołłątaj uważa, że twierdzę należy obsadzić wojskami Rzeczypospolitej, a dobra przynoszące rocznie 80 tys. złp. sprzedane na licytacji, dadzą z pewnością 1 mln 600 tyś. złp. Kończy swe rozważania apelem: „Zdaje mi się, że dosyć jasnie pokazał źródła poszukiwania dalszego funduszu w innych stanach, byle tylko nie drogą gwałtowności, lecz za wzajemnym porozu-

⁶² Tamże t. I, s. 197.

mieniem się, za cnotliwym natchnieniem, które w każdego wzmówi miłość Ojczyzny”⁶³. Króla wzywa, aby część swych dóbr stołowych sprzedał na licytacji i uzyskane tą drogą pieniądze przeznaczył na wojsko. Idzie tu głównie o dobra królewskie w Galicji, które „więcej przynoszą zatrudnienia i nieukontentowania jak zysku”, a sprzedaż ich mogłaby przynieść 3,5 mln złp. W ślad za tym wzywa szlachtę do dobrowolnych ofiar na obronę Ojczyzny, a szlachcianki do ofiarowania klejnotów. „Teraz jest pora, aby damy nasze pokazały, czy mają prawdziwie duszę Spartanek i cnotę podobną Focyjona żonie”⁶⁴. Szkołę Rycerską radzi przekazać pod zarząd Komisji Edukacji Narodowej, co uwolni skarb od łożenia na jej utrzymanie. Dotychczasową siedzibę Szkoły Rycerskiej „z wszystkimi przyległymi placami” można by sprzedać przynajmniej za 1 mln złp.⁶⁵

Widać stąd, że Kołłątaj nie jest już tak dokładny przy wyliczaniu źródeł funduszy na wyposażenie armii, jak przy analizie kosztów jej utrzymania. Projekty swoje redagował zbyt pośpiesznie, nigdy też nie pracował w administracji skarbowej⁶⁶, a w materiałach finansowych posiłkował się radami Michała Ossowskiego. Konstrukcja preliminarza wydaje się niedopracowana. Kołłątaj nie wylicza, czy proponowane dochody wystarczą na wyposażenie armii, a co gorsza, nie wiemy, czy podana kwota 15 mln złp. wystarczy na zakup broni, mundurów i innego sprzętu.

Z budżetem wojskowym łączy się u „Anonima” zaopatrzenie inwalidów i weteranów. Przeznaczoną dotąd rocznie na ten cel kwotę 66 666 złp. uważa za niewystarczającą, radzi obrócić na to dochody z czterech ordynacji. Podwyżkę czopowego zaprowadzoną w Koronie przez sejm rozbiorowy proponuje rozciągnąć również na miasta litewskie, a dochody z tego źródła przeznaczyć na fundusz inwalidów⁶⁷. Środków tych wystarczyłoby również na kształcenie chirurgów wojskowych.

W zakresie wydatków cywilnych skarb państwa obciążać będą: dotacja dla króla w wysokości 4 mln złp. rocznie oraz koszty utrzymania Departamentu Interesów Cudzoziemskich Rady Nieustającej, obliczane na 1 mln złp.⁶⁸ Dotychczasowy budżet Departamentu (511 944 złp.) uważa za zbyt niski, gdyż „miarkując potrzeby Rzeczypospolitej naszej — — należy utrzymywać posłów przy tych przynajmniej dworach, których roboty bliżej nas tyczą, to jest w Wiedniu, Petersburgu, w Stambule, w Berlinie, w Londynie, w Paryżu, w Rzymie, w Amsterdamie, — —” a potrzeba rozwijania kontaktów handlowych wymaga „utrzymywania konsulów jako to w Królewcu, w Kłajpedzie, w Rydzie, w Chersonie, w Alkiermanie [Akerman], w Konstantynopolu, w Elblągu, w Sztetynie [Szczecin], w Hamburgu. Nie kładę Gdańska, bo względem tego miasta wcale inne ułożenia dopiero postanowić należy”⁶⁹. Skądinąd opowiada się za zredukowaniem pensji kanclerza prezydującego do 20 tys. złp. (dotąd 60 tys.

⁶³ Tamże t. I, s. 198.

⁶⁴ Tamże t. I, s. 201.

⁶⁵ Tamże t. I, s. 201 n. Jeśliby zaś Komisja Edukacji Narodowej nie miała środków na jej prowadzenie, proponuje aby w jej ramach stworzyć odrębny fundusz Szkoły Rycerskiej, na który składałyby się dochody z opłat za zezwolenia druku kalendarzy, pism periodycznych, gazet oraz częściowo książek. Tamże t. I, s. 233.

⁶⁶ Por. życiorys H. Kołłątaja pióra B. Leśnodorskiego, PSB t. VIII, s. 335—346; St. Grabski, *Zarys rozwoju idei społeczno-gospodarczych w Polsce od I rozbioru do roku 1831 t. I: Od pierwszego rozbioru do trzeciego*, Warszawa 1903, s. 115.

⁶⁷ H. Kołłątaj, *Listy Anonima t. I*, s. 203 nn.

⁶⁸ Tamże t. I, s. 215 nn.

⁶⁹ Tamże t. I, s. 216 n.

złp.) i konsyliarzy do 10 tys. złp. (dotychczas 12 tys. złp.). Listę cywilną obciążać miały również wydatki na organizację handlu między prowincjami, budowę i konserwację dróg, regulację rzek spławnych i budowę kanałów. Corocznie na te cele, które nazywa „ekonomią polityczną”, skarb winien asygnować co najmniej 1 mln złp. Kwotę taką łatwo uzyskać, „jeżeli Rzeczpospolita uchyli wszystkie cła i mostowe partykularne, a odda je pod rząd Komisji [Skarbowej], jeżeli cło wodne na ten obróci koniec, a Komisje Skarbowe, gdy w dochodach celnych umieszczą procent szesnastowy — —”⁷⁰. Nowoczesna administracja podatkowa i celna wymaga jednak kosztów, toteż oprócz 140 tys. złp. wyznaczonych na utrzymanie Komisji Skarbowej proponuje Kołłątaj, aby ta instytucja sama określiła sumę potrzebną na wynagrodzenie oficjalistów skarbowych. W podobny sposób doradca ograniczenie pensji w Departamencie Policji, gdzie prezydujący marszałek miał otrzymać tylko 10 tys. złp. i tyleż dla sześciu komisarzy⁷¹. W ten sposób preliminarz listy cywilnej zamykałby się kwotą 6 mln 280 tys. złp. rocznie (por. tabl. 7).

Tabela 7

Projekt rocznej listy cywilnej H. Kołłątaja

Rodzaj wydatku	Suma (złp.)
Dotacje dla skarbu królewskiego	4 000 000
Wydatki na: posłów przy dworach zagranicznych, koszty korespondencji, utrzymywanie kancelarii Departamentu Interesów Cudzoziemskich i konsulów	1 000 000
Pensja kanclerza w Departamencie Interesów Cudzoziemskich	20 000
Pensje 4 komisarzy w/w Departamentu	40 000
Wydatki na tzw. „ekonomię polityczną”	1 000 000
Pensja prezydującego w Komisji Skarbowej	20 000
Pensje 12 komisarzy w/w Komisji	120 000
Pensje dwóch prezydujących w Departamencie Policji	20 000
Pensje 6 konsyliarzy w/w Departamentu	60 000
Razem	6 280 000

Źródło: H. Kołłątaj, *Listy Anonima* t. I, s. 223.

Potrzeby te miały być zaspokojone z dochodów wyłączonych od finansowania wojska. Obejmują one w Koronie: półpodymne, cło kupieckie, cło szlacheckie, cło od soli, składne winne, czopowe od trunków zagranicznych, pobór opłaty od papieru stemplowanego, kart, kalendarzy i ksiąg żydowskich oraz dochody z loterii i tzw. percepty potocznej. Na Litwie zaś: młynowe, czynsz magdeburcki, dochód z komór spławnych i lądowych, czopowe od miast, opłaty stemplowe oraz percepta potoczna. Powyższe podatki dawały skarbowi koronnemu 3 453 275 złp. 15 gr 8 den., zaś litewskiemu — 1 207 553 złp. 13 gr 12¹/₂ den., a więc razem 4 660 828 złp. 28 gr 2¹/₂ den. rocznie⁷².

Bilansując niniejsze wpływy z proponowanymi przez Kołłątaja wy-

⁷⁰ Tamże t. I, s. 219 n.

⁷¹ Tamże t. I, s. 221 n.

⁷² Tamże t. I, s. 223 n.

datkami listy cywilnej stwierdzamy brak 1 619 171 złp. 1 gr 5 $\frac{1}{2}$ den. Ten niedostatek sam autor uważa za zbyt niski, proponując kwotę 2 mln złp., gdyż „wydatek na kancelaryje różnych departamentów nie mógł się brać w tak obszernej precyzji, jaką rozsądna potrzeba nastęrczyć może”⁷³. I tak, Rzeczpospolita nie obmyśliła dotąd pensji dla kawalerów maltańskich i dla deputatów trybunałów koronnego i litewskiego, co zagwarantowała konstytucją 1784 r.⁷⁴, ani funduszu na uregulowanie niektórych długów państwa. Niniejszy wywód Kołłątaja zawiera sprzeczności. Twierdzi on, że Rzeczpospolita jest winna pensje kawalerom maltańskim, lecz zaraz potem ostro krytykuje ten zakon, którego „bezwstydna obłuda została pod opieką prawa 1775 r., bo prawodawcy onego sejmu mieli tyle przywiązania do ojczyzny, ile kawalerowie maltańscy do swych wotów”⁷⁵. Żąda likwidacji tych darmozjadów, a kwotę 120 tys. złp., którą zabezpieczano im na dobrach ordynacji ostrogskiej, proponuje przeznaczyć na brakujący fundusz listy cywilnej. Na to konto trzeba także odprowadzić zyski z papieru stemplowanego na Litwie, gdzie podatek ten, dotychczas nieznany, należy jak najszybciej wprowadzić. Sprawniejszy pobór pogłównego też zwiększy dochody skarbu, podobnie jak zniesienie dzierżawy tabaczej. Oddanie tego podatku w administrację Komisji Skarbowej „któż wie czy nie podwoi tego dochodu”⁷⁶. Dodatkowym podatkiem, oprócz czopowego, byłiby obciążeni producenci piwa i wódki. Gdyby zaś szlachta zgodziła się jeszcze na dodatkowy pobór połowy podymnego, byłoby możliwe zniesienie pewnych podatków „gorszących lub nierozsądnych”, np. loterii, która „niezliczone ze sobą ciągnie nieprzyzwoitości i nie tylko jest zdzierstwem ubogich ludzi, ale nadto zbałamucieniem fałszywą zysku nadzieją, wystawując lekkie korzystania sposoby, odwożąc ich zwykła od pracy i uczciwych zabiegów”⁷⁷. Toteż dodatkowe pół podymnego, po odtrąceniu tej części, która już napływa do skarbu oraz dochodu z loterii, dawałoby rocznie 3 215 373 złp. 16 den. zysku, co wystarczy na realizację listy cywilnej, a także pozwoli uregulować długi królewskie i państwowe.

Kołłątajowską koncepcję budżetu ilustruje poniższa tab. 8.

Tabela 8

Bilans dochodów i wydatków skarbowych Rzeczypospolitej według projektów H. Kołłątaja

Rodzaje dochodów	Suma		
	złp.	gr	den,
Obecne dochody obu skarbow ^a	19 510 038	13	3 $\frac{1}{2}$
Nowe dochody obu skarbow ^b	13 326 117	2	1
Razem	32 836 155	15	4 $\frac{1}{2}$
Wydatki wojskowe i cywilne obu skarbow	31 535 833	10	—
Pozostaje remanentu	1 300 322	5	4 $\frac{1}{2}$

^a bez dochodu z loterii w kwocie 164 894 złp.

^b bez tej części podymnego, która już wchodzi do skarbu.

Źródło: H. Kołłątaj, *Listy Anonima* t. I. s. 190, 223, 235 n.

⁷³ Tamże t. I, s. 224.

⁷⁴ VL VIII 201—204, s. 123—124; VL IX, s. 21 n.

⁷⁵ H. Kołłątaj, *Listy Anonima* t. I, s. 232 n.

⁷⁶ Tamże t. I, s. 234.

⁷⁷ Tamże.

Tym sposobem dochody państwa sięgnęły kwoty niemal 33 mln złp., postawionej swego czasu przez sejm rozbiorowy, a rozchodowanie przezeń zaproponowane byłoby korzystniejsze dla kraju. Realizacja tego preliminarza wnosilaby coroczną nadwyżkę 1 300 322 złp. 5 gr 4¹/₂ den. Przekonanie to byłoby jednak fałszywe, przynajmniej w pierwszych latach. Pamiętamy bowiem, z jakim trudem szukał podkanclerzy 15 mln złp. potrzebnych na wyposażenie powiększonej armii. Jeśliby te środki zostały wygospodarowane, zostałyby natychmiast wydane na ten cel. Kołłątaj jakby zapomniał o tym, że jego preliminarz był bardzo napięty i każde zachwianie dochodów z określonego źródła przekreślało możliwość praktycznej realizacji. Optymistycznie twierdził, że „nam wystarczy na pomnożenie artylerii, na deputatów, na oficjalistów skarbowych, na kancelaryje departamentów, opłacenie długów Rzeczypospolitej i na inne omyłki, które by z rachunku wypaść mogły lub z innej Rzeczypospolitej potrzeby”⁷⁸. Toteż musimy się zgodzić z E. Rostworowskim, że choć Kołłątajowi leżała na sercu sprawa podniesienia artylerii, to środki jakie na ten cel wyznaczał, nie zapewniały szybkiego postępu w tej dziedzinie⁷⁹. Nie przekonują też jego zapewnienia, iż podatki, będzie można zmniejszyć, gdy nastąpi unifikacja skarbu litewskiego z koronnym, a także gdy skarb państwowy przejmie administrację monopolu tytoniowego oraz mostowego i grobelnego⁸⁰. Przedstawił również projekt konstytucji sejmowej o aukcji dochodów by w ten sposób przyspieszyć wcielenie w życie projektu. W projekcie ustawy raz jeszcze podkreślał tymczasowy charakter niektórych obciążeń, które będą ściągane dotąd, „dopóki wojska zupełnie nie urządziemy, opłaty listy cywilnej oraz niektórych niepotrzebnych na wojsko wydatków nie zreformujemy”⁸¹.

Analiza preliminarza Kołłątaja prowadzi do wniosku, że został skonstruowany z wielką ostrożnością, aby nie naruszyć tych konstytucji z dziedziny finansów publicznych, które były gwarantowane przez mocarstwa rozbiorowe. Tak więc starał się wykorzystać wszelkie niedomagania konstrukcyjne dotychczasowego preliminarza, aby w jego ramach proponować korzystniejszą dla państwa strukturę wydatków. Obawiał się nie tylko niepodołania zwiększonym ciężarom podatkowym, niż te, które proponował, ale również niezbyt forsownego usprawnienia organów władzy w Rzeczypospolitej. Jak wiadomo, był on rzecznikiem „łagodnej rewolucji” (termin Filangieriego), co oznaczało przeprowadzenie postępowych reform wyłącznie drogą legalną⁸². Mimo iż atmosfera pierwszego okresu obrad Sejmu Czteroletniego nie sprzyjała tym siłom, które wyznawały legalizm, projekt Kołłątaja spotkał się z żywym oddźwiękiem w izbie⁸³, a na jego podstawie kilka osób próbowało konstruować własne projekty preliminarza budżetowego⁸⁴. Związane są one jednak ściśle z polityką skarbową Sejmu Czteroletniego i omawiamy je na innym miejscu⁸⁵.

⁷⁸ Tamże t. I, s. 236.

⁷⁹ E. Rostworowski, *Sprawa aukcji wojska*, s. 255 n.

⁸⁰ H. Kołłątaj, *Listy Anonima* t. I, s. 237.

⁸¹ Tamże t. I, s. 248.

⁸² B. Leśnodorski, *Kołłątaj Hugon*, PSB t. XIII, s. 338.

⁸³ AGAD, Archiwum Publiczne Potockich 197, s. 172—175 i nn.

⁸⁴ Wskażemy tu chociażby na projekty ks. Michała Ossowskiego, plenipotenta i głównego kierownika firmy Prota Potockiego, bankiera warszawskiego Jędrzeja Kapostasa, czy znanego później pisarza politycznego i ekonomisty Tadeusza Czackiego. Por. A. Grodek, *Idea Banku Narodowego* t. I, s. 248 n., 272; R. Rybarski, *Skarbowość Polski w dobie rozbiorów*, Kraków 1937, s. 446.

⁸⁵ M. D r o z d o w s k i, *Podstawy finansowe*, s. 138—145, 163 n.

Dorobek literatury politycznej dotyczący się preliminarzy budżetowych w aspekcie ilościowym nie wygląda imponująco. Niektórzy tylko pisarze polityczni ubocznie zajmowali się problematyką skarbową, wplatając ten wycinek w nurt szerszych rozważań. Niemniej należy podkreślić, że ich głosy nie pozostały bez echa. W duchu projektów Stanisława Karwickiego dokonały się reformy skarbowo-wojskowe na sejmie „niemym”. Wprowadzały one wyższy komput wojska i wyższe środki na jego utrzymanie, ale praktyka dowiodła, że faktyczny stan liczebny armii nie przekroczył tego, co proponował cześnik sandomierski. Literatura polityczna za rządów Augusta III zgłaszała postulaty, które nie znajdowały zrozumienia w społeczeństwie szlacheckim. Uważano bowiem powszechnie, że ten etat i budżet wojskowy, jaki skonstruował sejm „niemy” całkowicie wystarcza; niekiedy domagano się nawet jego redukcji. Toteż postępowe projekty Stanisława Leszczyńskiego, Stanisława Poniatowskiego i innych nie miały żadnych szans realizacji. Podobne przekonania utrzymywały się aż do pierwszego rozbioru, wobec którego Rzeczpospolita okazała się całkowicie bezbronna. Po rozbiorze obserwujemy zmianę w politycznym myśleniu dużej części społeczeństwa szlacheckiego. Hasło aukcji wojska staje się popularne, a w ślad za tym idą projekty reform skarbowych. Z tego nurtu wywodzą się również projekty Staszica i Kołłątaja. Miały one istotny wpływ na bieg spraw skarbowych na Sejmie Czteroletnim.

Projekty budżetowe zgłaszane przez polskich pisarzy XVIII stulecia zasługują na tym większą uwagę, że są twórcami całkowicie rodzimymi. Nie istniały wówczas żadne wzorce układania preliminarzy budżetowych, gdyż w ówczesnej Europie nie były prawie znane. Skromne początki, jakie w tej dziedzinie poczyniły Anglia czy Francja, nie mogą równać się ze szczegółowym planowaniem dochodów i wydatków państwowych, co zauważamy w Rzeczypospolitej już w początkach panowania Stanisława Augusta⁸⁶. Toteż na postępujących wprowadzenie gospodarki budżetowej pisarzy politycznych, wyprzedzających znacznie swymi projektami jej aktualny poziom, spada duża część splendoru, jaki przyznać należy Rzeczypospolitej jako pierwszemu państwu europejskiemu, prowadzącemu na tak szeroką skalę działalność budżetową.

Мариан Дроздовски

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТ РЕЧИПОСПОЛИТОЙ
В ПОЛЬСКОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЛИТЕРАТУРЕ XVIII В.

Автор, занимаясь проблематикой бюджетной деятельности сейма в царствование Станислава Августа, пришел к заключению, что постулат ведения бюджетного хозяйства в публичных финансах сравнительно рано выдвигался в польской политической литературе. Голоса, обосновывающие необходимость в этом, прозвучали гораздо раньше, чем сеймом были начаты в этом направлении первые законодательные работы.

⁸⁶ M. Drozdowski, *Początki działalności budżetowej sejmku w czasach Stanisława Augusta Poniatowskiego*, „Zeszyty Naukowe UAM w Poznaniu”, Seria Historia, zes. 12: *Studia z historii gospodarczej XVIII — XX wieku*, red. J. Topolski i Cz. Łuczak, Poznań 1972, s. 21—29.

Статья состоит из двух частей, представляющих названную проблему сначала в царствование Саксонской династии, а затем в царствование Станислава Августа. В саксонский период политическая публицистика занималась прежде всего военным бюджетом, который должен был накапливать средства на содержание армии. Такая позиция диктовалась опытом великой северной войны, когда не оплаченные в срок военные части разбойничали по стране, возмещая себе неполучку денежного довольствия путем грабежей. Детально разработанный и соответствующий актуальным платежным возможностям истощенной войной страны проект военного бюджета, охватывавшего как ведомость доходов, так и расходов, был представлен Станиславом Дуни-Карвицким в произведении „De ordinanda Republica” (1709). Другие писатели этого периода ограничивались лишь общим наброском сметы. Они высказывались насчет численности армии и называли источники доходов для ее содержания, избегая, однако, столь же подробных анализов, какие были даны Карвицким. К этой группе лиц приходится отнести: Станислава Шуку, Станислава Понятовского, Антония Потоцкого и Станислава Лешиньского, причем тремя последними, являвшимися сторонниками увеличения численного состава армии, критиковался скудный военный бюджет, обывавший с 1717 г.

В Станиславовское же время требование вести бюджетное хозяйство в публичных финансах выдвигалось в политической литературе весьма редко. Это вытекало из факта, что уже в начале царствования последнего короля создавалась практика принимать бюджетную смету на каждом сейме. И так, военный бюджет „немого” сейма в 1717 г. был значительно видоизменен в 1766 г., а сеймы 1767—1768 и 1773—1775 вводили в смету также и штатскую ведомость. В силу внутренней ситуации в стране и несовершенства конструкции эти бюджеты выполнялись в ничтожной степени. Лишь модификация сметы на сейме 1776 г. и последовавшая практика привели к систематическому выполнению бюджетов. Политическая литература требовала коренной реформы сметы 1776 г., обывавшей неизменно вплоть до Четырехлетнего сейма. Постулат внести изменения являлся последствием увеличения численности армии и реорганизации государственной власти, на чем настаивали в своих сочинениях Станислав Стащиц и Гуго Коллонтай. В царствование Станислава Августа лишь они одни представили новые проекты бюджетных смет. Стащиц подчеркивал необходимость повысить численность армии до 100 тысяч солдат, причем средства для ее содержания должен был обеспечить новый налог, называемый „дворянским”. Коллонтай же был сторонником сохранения верхнего предела бюджетных доходов и расходов на уровне 33 миллионов польских злотых, т.е. так, как определили гарантированные захватчиками законы, принятые сеймом 1773—1775. Из этой суммы 24 555 833 польских злотых и 10 грошей должны были составлять военный бюджет, причем этих средств было бы достаточно для содержания армии численностью в 67 126 солдат. Коллонтаем предлагалась также экономия казны и было названо несколько новых источников налогов. Постулаты Стащица и Коллонтая оказали существенное влияние на бюджетное законодательство Четырехлетнего сейма (1788—1792).

Marian Drozdowski

LE BUDGET DE LA RÉPUBLIQUE POLONAISE
A LA LUMIÈRE DE LA LITTÉRATURE POLITIQUE DU XVIII^e S.

S'occupant des activités budgétaires de la Diète polonaise au temps du roi Stanislas-Auguste Poniatowski, l'auteur constate que dès le début du XVIII^e siècle la littérature politique polonaise consacrait une certaine attention à la nécessité d'une activité budgétaire au sein des finances publiques. On y peut déceler, au cours de l'histoire, des appels et des écrits justifiant une telle nécessité encore bien avant que les Diètes aient commencé à légiférer dans ce domaine.

L'article se divise en deux parties consacrées d'abord aux régnes des deux rois de la dynastie de Saxe et, ensuite à celui de Stanislas-Auguste. Au cours de la première de ces périodes, les écrivains politiques s'intéressaient principalement au budget militaire. Cette attitude était la conséquence logique des expériences pénibles résultant de la guerre russo-suédoise à laquelle la Pologne avait pris part et, au cours de laquelle, des compagnies en armes et même le gros de troupes n'ayant pu être payés à temps parcouraient le pays en pillant et en maraudant afin de parer ainsi à leur manque de solde. Un des projets les plus pertinents de l'époque fut celui de Stanisław Dunin-Karwicki présenté dans un ouvrage intitulé „De ordinanda Republica”. Les recommandations de Dunin-Karwicki comprenaient un plan détaillé et bien adapté aux possibilités financières d'un pays cruellement éprouvé par la guerre aussi bien du côté des revenus que des dépenses. L'oeuvre fut publiée en 1709. Tous les autres écrivains politiques de cette période se contentaient de dresser un préliminaire très général du budget des armées polonaises. Ils parlaient, dans leurs écrits, du nombre de soldats qu'il aurait fallu entretenir et des sources de revenus qu'on pouvait prévoir dans ce but, mais aucun ne se donnait la peine de présenter des analyses aussi détaillées que Dunin-Karwicki. On songe plus particulièrement à Stanisław Szczuka, Stanisław Poniatowski, Antoni Potocki et Stanisław Leszczyński. En fait, les trois derniers étaient partisans d'un accroissement des forces armées et c'est pourquoi ils critiquaient vivement le modeste budget militaire qui fut de règle en Pologne à partir de 1717.

Ce qui peut surprendre c'est que, au cours des polémiques si passionnées et des premières réformes du règne de Stanislas-Auguste, on ne rencontre que peu d'appels ou de requêtes dans la littérature politique du temps tendant à postuler une économie budgétaire au sein des finances publiques. Cela tient, sans doute, au fait que dès le début du règne du dernier roi de Pologne on prit l'habitude de voter un budget préliminaire au cours de chaque Diète. C'est ainsi que le budget des forces armées de la Diète dite „muette” de 1717 fut fortement modifié en 1766 et les Diètes des années 1767/8 et 1773—75 entreprirent d'inclure dans le préliminaire également une liste civile. Etant donné la situation intérieure du pays et les imperfections du système financier, ces budgets n'étaient réalisés en fait que dans une partie infime. Ce n'est qu'après une modification importante du préliminaire du budget au cours de la Diète de 1776 et les activités ultérieures des Commissions des Finances que l'on put songer à une exécution systématique des projets budgétaires votés. C'est pourquoi, les écrivains politiques du temps exigeaient une réforme générale du préliminaire de 1776 qui devait rester en vigueur jusqu'à la Diète de Quatre Ans (1788—1792). Ces exigences étaient la conséquence d'une réorganisation de l'administration et d'un accroissement numérique de l'armée, formulés par les grands réformateurs polonais du temps: Stanisław Staszic et Hugo Kołłątaj. Ils furent, d'ailleurs, les seuls, durant le règne de Stanislas-Auguste à présenter de nouveaux plans d'un préliminaire budgétaire. Staszic, en particulier, soulignait la nécessité d'accroître le nombre de soldats jusqu'à cent mille hommes. Pour faire face aux dépenses qu'entraînerait cet accroissement de l'armée, Staszic préconisait la levée d'un impôt spécial appelé „nobiliaire”. Par contre, Kołłątaj était partisan de conserver le budget dans les limites de 33 millions de florins, en accord avec les décisions de la Diète de 1773—1775, garanties par les trois puissances co-partageantes. De ces 33 millions, 24.555.833 florins devaient être prévus pour l'entretien d'une armée comptant 67 126 hommes. Kołłątaj proposait également certaines économies qu'il fallait réaliser dans le domaine des finances publiques, ainsi que plusieurs impôts nouveaux. Il va sans dire que les ouvrages de Kołłątaj et de Staszic ont eu une influence capitale sur la législation budgétaire de la Diète de Quatre Ans, mais ne purent, étant donné le second et troisième partage de la Pologne, être mis en application.