

ŁUKASZ KUŚMIERZ

KRYZYS SKARBOWOŚCI NA PRZYKŁADZIE POLSKI W XVII WIEKU

1. KRYZYS GOSPODARCZY I WZROST WYDARKÓW PAŃSTWA

Rzeczpospolita Polska Obojga Narodów w latach sześćdziesiątych XVII w. znajdowała się w głębokim kryzysie gospodarczym¹. U jego podstaw leżały przede wszystkim liczne nieprzyjacielskie najazdy, których Polska doświadczyła w latach czterdziestych i pięćdziesiątych. Prócz tego, odbudowa kraju była utrudniona ze względu na przestarzałą strukturę gospodarki (opartą o produkcję zboża na eksport) i społeczne bariery rozwoju². Dodatkowo, zmalało zapotrzebowanie gospodarek państw zachodnich na polskie towary eksportowe – woły i zboża³. Rzeczpospolita musiała więc dokonać odbudowy w oparciu o popyt wewnętrzny, co wydawało się zadaniem szalenie trudnym biorąc pod uwagę poniesione straty ludnościowe⁴.

Oslabiona gospodarka to mniejszy popyt zagregowany i mniejsze możliwości produkcyjne, co z kolei przekłada się na mniejszą bazę podatkową (mniejszy ob-

Mgr ŁUKASZ KUŚMIERZ – absolwent Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; e-mail: lukasz_kusmierz@wp.pl

¹ W. MORAWSKI, *Dzieje gospodarcze Polski*, Warszawa: Difin 2011, s. 46; A. MAĆZAK, *Problemy gospodarcze*, [w:] *Polska XVII wieku: państwo, społeczeństwo, kultura*, red. J. Tazbir, Warszawa: Wiedza Powszechna 1977, s. 90; J. TOPOLSKI, *Narodziny kapitalizmu w Europie w XIV-XVII wieku*, Poznań: Wydawnictwo Poznańskie 2003, s. 165.

² Z. KACZMARCZYK, B. LEŚNODORSKI, *Historia państwa i prawa Polski*, t. II: *Od połowy XV wieku do r. 1795*, red. J. Bardach, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe 1971, s. 175; MAĆZAK, *Problemy gospodarcze*, s. 101.

³ MORAWSKI, *Dzieje gospodarcze*, s. 50.

⁴ A. JEZIERSKI, C. LESZCZYŃSKA, *Historia gospodarcza Polski*, Warszawa: Wydawnictwo Key Text 2003, s. 72; A. KERSTEN, *Historia powszechna, wiek XVII*, Warszawa: Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne 1987, s. 7.

rót handlu, mniej opodatkowanych budynków czy łąnów). Rzeczpospolita wkroczyła więc w szóstą dekadę XVII w. z pustym skarbem państwa⁵. Jednocześnie, w sytuacji zagrożenia istnienia Rzeczypospolitej, gwałtownie wzrastały wydatki na obronność, utrzymując się na wysokim poziomie właściwie do końca stulecia⁶.

W naturalny sposób zgromadzenie środków niezbędnych do utrzymania armii stało się priorytetem polityki fiskalnej króla Jana Kazimierza w latach pięćdziesiątych i pierwszej połowie lat sześćdziesiątych XVII w., odsuwając na dalszy plan niezwykle potrzebne reformy aparatu skarbowego.

2. PROBLEMY INSTYTUCJONALNE POLSKIEJ SKARBOWOŚCI W LATACH PIĘĆDZIESIĄTYCH XVII WIEKU

NIESTAŁOŚĆ WPLYWÓW Z PODATKÓW

Jednym z problemów finansów publicznych Rzeczypospolitej Obojga Narodów był brak stałych wpływów skarbowych mogących zapewnić stabilność funkcjonowania państwa.

W owych czasach podatki uchwała się na cel określony, głównie na zapłatę wojsku⁷. Prawo nakładania wszelkich danin publicznych należało do Sejmu Walnego⁸, czyli organu reprezentującego „naród szlachecki”. Szlachta z niechęcią patrzyła na samoopodatkowanie, chociaż świadoma była swojej odpowiedzialności za kraj. W istotę ustroju demokracji szlacheckiej wpisany był niejako konflikt pomiędzy poszukującymi stałych wpływów do skarbu władcami a stanem szlacheckim, strzegącym swojego immunitetu ekonomicznego.

Ze względu na sytuację gospodarczą kraju, podejmowano próby zapewnienia stałego dopływu środków pieniężnych do państwa, m.in. na pokrycie rosnących wydatków wojskowych. Niech za przykład posłuży tu wprowadzenie podatku akcyzowego. W 1656 r. król Jan Kazimierz wspólnie z Radą Senatu (ciałem doradczym przy królu złożonym z senatorów Sejmu Walnego) obłożył niektóre miasta królewskie, w tym Lwów, Przemyśl i Lublin, podatkiem akcyzowym⁹, później rozszerzonym na resztę kraju. Przedmiotem opodatkowania był obrót towarami

⁵ R. RYBARSKI, *Skarb i pieniądz za Jana Kazimierza, Michała Korybuta i Jana III*, Warszawa: Towarzystwo Naukowe Warszawskie 1939, s. 359.

⁶ Tamże, s. 456-459, 471, 475.

⁷ Tamże, s. 25.

⁸ KACZMARCZYK, LEŚNODORSKI, *Historia państwa i prawa Polski*, s. 126.

⁹ RYBARSKI, *Skarb i pieniądz*, s. 314.

konsumpcyjnymi w dosłownym znaczeniu (takimi dobrami, które można spożyć). Podstawą opodatkowania była wartość obrotu. Co ważniejsze, był to podatek stały i powszechny, opłacany przez każdego dokonującego opodatkowanych czynności, równy dla wszystkich stanów. Wprowadzono go jednak bez zgodny sejm, co wywołało sprzeciw szlachty¹⁰. Ze względu na nadzwyczajną wojenną potrzebę Rzeczypospolitej i niemożność zwołania Sejmu wcześniej, podatek ostatecznie przyjęto, płacąc go zgodnie z królewskimi uniwersalami, a nadając mu moc prawną po fakcie. Zatwierdziła go konstytucja Sejmu Ordynaryjnego 1658 r., z zastrzeżeniem: „ta jednak akcyza do przyszłego Seymu tylko trwać ma”¹¹. Szlachta, mimo wojennej zawieruchy, dbała o swoje przywileje, a akcyza jako podatek powszechny nie zadomowiła się w polskiej polityce fiskalnej XVII w.

Gospodarka skarbowa Rzeczypospolitej zależała od tego, czy sejm się zbierze, posłowie porozumieją i czy zostanie uchwalona ustanawiająca podatek konstytucja. Było to dotkliwie odczuwalne w czasie wojen lat 50-tych, kiedy to parlament nie miał fizycznej możliwości, żeby zebrać się na obrady. Król uciekał się do niezgodnych z prawem form nakładania podatków, aby zorganizować środki potrzebne na funkcjonowanie państwa.

DECENTRALIZACJA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Negatywny wpływ na funkcjonowanie finansów publicznych Rzeczypospolitej miały: decentralizacja skarbowych organów wykonawczych, brak centralnego, kompletnego planu finansowego państwa oraz scedowanie niektórych uprawnień prawodawczych na sejmiki ziemskie.

Rzeczpospolita XVII w. nie posiadała budżetu w nowoczesnym tego słowa znaczeniu. Dziś jest on definiowany jako: „publiczny plan finansowy obejmujący swym zakresem przedmiotowym dochody i wydatki, przychody i rozchody, uchwalany w formie ustawy przez parlament na okres jednego roku budżetowego”¹². Nie istniał wtedy żaden ujednoczony dokument planistyczny obejmujący całość wpływów i wypływów skarbu. Kontrola poboru oraz wydatkowania podatków, zgodnie z celami wyznaczonymi przez parlament, była realizowana poprzez „słu-

¹⁰ Tamże, s. 316.

¹¹ *Konstytucje Sejmu Walnego Ordynaryjnego Sześćniedzielnego Warszawskiego, roku Pańskiego 1658 dnia 10 czerwca odprawującego się*, [w:] *Volumina Legum. Przedruk zbioru praw staraniem XX. Pijarów w Warszawie od 1732 do 1782 roku* [dalej cyt.: VL], t. IV, Petersburg: Nakładem i Drukiem Jozafata Ohryzki 1859, s. 243, nb. 525-526.

¹² R. KOWALCZYK, *Pojęcie i ewolucja instytucji budżetu*, [w:] *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2013, s. 61.

chaniu rachunków” sejmowych¹³. W niniejszym artykule pojęcie budżetu będzie więc stosowane symbolicznie i odnosić się będzie do gospodarki finansowej państwa prowadzonej w oparciu o wspomniane rachunki.

Rachunki generalne były przedstawiane przez obydwu podskarbi (koronnego i litewskiego) na każdym sejmie ordynaryjnym (zwyczajnym), gdzie otrzymywali oni od sejmu pokwitowanie¹⁴ (odpowiednik dzisiejszego absolutorium).

Podskarbiowie zarządzali odpowiednio: nadworny – skarbem nadwornym, do dyspozycji króla, zaś podskarbi koronny – skarbem koronnym, czyli przeznaczonym na cele państwowe. Własną organizację i przeznaczenie miał skarb w Rawie Mazowieckiej (stąd zwany skarbem rawskim)¹⁵. Wpływała do niego ¼ dochodów z królewskiej ziem (tzw. kwarta), czyli ziem należących do Korony¹⁶. Z tych środków finansowano wojsko do obrony granic (kwarciane), względnie inne cele wojskowe¹⁷. Teoretycznie zarząd skarbem rawskim należał do podskarbiego. Musiał on przedstawiać rachunki z zarządu jego środkami, pilnować *delat* (opóźnień we wpłatach) i nadzorować dłużników, za co był odpowiedzialny przed Sejmem Walnym. Jednakże wszystkie te działania wykonywał pod szczególnym nadzorem delegacji sejmowej, składającej się z czterech sejmowych deputatów¹⁸. Nadawało to szczególny wymiar dochodom kwarcianom, ograniczało swobodę podskarbiego w dysponowaniu środkami.

Ze skarbu powszechnego (koronnego) wydzielona została także hiberna (podatek na leże zimowe, utrzymujący już funkcjonujące jednostki). Podatek ten pozostawał w dyspozycji hetmanów koronnego i litewskiego. Administracja tym dochodem nie podlegała władzy podskarbi i był on wyłączony z generalnych rachunków sejmowych¹⁹. Dokonano więc znacznej decentralizacji skarbowej. Stanowisko podskarbiego, wydawać by się mogło o wielkiej władzy, w rzeczywistości nie dawało możliwości prowadzenia jednolitej centralnej polityki finansowej państwa.

Co więcej, w Polsce brak było centralnego, profesjonalnego aparatu fiskalnego. Wynika to z konstrukcji systemu poboru podatków, który oparty był na reparycji podatkowej poszczególnych ziem. Sejm uchwalając konstytucję o danym podatku, uzgadniał wysokość w jakiej podatek miał być pobrany z całego terytorium państwa. Następnie suma ta była rozdzielana na województwa i ziemie.

¹³ RYBARSKI, *Skarb i pieniądz*, s. 56.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ KACZMARCZYK, LEŚNODORSKI, *Historia państwa i prawa Polski*, s. 143.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ RYBARSKI, *Skarb i pieniądz*, s. 33.

¹⁸ Tamże, s. 158.

¹⁹ Tamże, s. 33; KACZMARCZYK, LEŚNODORSKI, *Historia państwa i prawa Polski*, s. 144.

Wiadome jest, że każdy z posłów chciał, by to jego województwo płaciło najmniej. Wywoływało to kłótnie i zwłokę²⁰. Każdy z regionów uczestniczył w obciążeniu podatkowym według uzgodnionej po burzliwych dyskusjach deklaracji. I tutaj kończyła się rola władzy centralnej. To, w jaki sposób zadeklarowana suma zostanie zebrana zależało wyłącznie od władz samorządowych. Swoboda wewnętrznego opodatkowania wyrażona jest wprost, np. w konstytucji Sejmu Ordynaryjnego z 1658 r.: „a że tej summy [...] nie podobna samemi poborami wydać, przeto za zgodą wszech Stanów postanawiamy, aby summę deklarowaną [...] akcyzą, czopowym, rogowym, pługowym [...] i inszemi sposobami, które sobie sami na Sejmikach Relationum namówią, wydali [...]”²¹. Jak widać, konstytucja sejmowa pozwala sejmikom relacyjnym (posejmowym) pobierać podatki wszelkimi znanymi sposobami opodatkowania, aby tylko uezierać zadeklarowaną sumę. Ta swoboda w poborze danin publicznych prowadziła do ogromnego różnicowania pobieranych podatków w zależności od województwa.

Efektym takiego systemu repartycyjnego było powstanie okresowej samorządowej administracji podatkowej. Sejmiki lokalnie wybierały poborców dla pobrania poszczególnych podatków. Ci pobierali takie podatki i w taki sposób, jak uchwałyły to sejmiki, by spełnić deklarację sejmową, co do ilości zebranych środków. Następnie, poborcy przekazywali pieniądze do rąk wybranego szafarza, bezpośrednio do podskarbiego, bądź sami odwozili na wskazane w uchwale sejmu miejsce²². Ze względu na to, że podatki w większości były uchwalane „od sejmu do sejmu” nie wykształcił się urząd stałego poborcy. A ci, którzy zostali wybrani, ze względu na brak doświadczenia (nie byli zawodowymi urzędnikami), korzystali z pomocy urzędów grodzkich i egzekucji wojskowej²³.

Zasada tworzenia aparatu fiskalnego *ad hoc* była powszechnie stosowana²⁴. Urzędnicy z wyboru dokonywali czynności administracyjnych zarówno przy lustracji królewskich (poprzez komisje lustracyjne), jak i przy nadzorowaniu wypłat żołdu dla wojska (komisje zapłaty wojsku). Wybieralny, samorządny korpus urzędniczy, był zjawiskiem wyjątkowym. Gdy w zachodniej Europie powstawała absolutystyczna centralna administracja, w Rzeczypospolitej zadania podatkowe wykonywała wybieralna, samorządowa administracja podatkowa.

Przed przejściem do analizy wpływów podatkowych Królestwa Polskiego (Korony), należy poruszyć istotną kwestię metodologiczną. Mianowicie, jednost-

²⁰ RYBARSKI, *Skarb i pieniądz*, s. 80.

²¹ *Konstytucje Sejmu Walnego Ordynaryjnego Sześcienniedzielnego Warszawskiego*, s. 270, nb. 581.

²² RYBARSKI, *Skarb i pieniądz*, s. 40.

²³ Tamże.

²⁴ Tamże, s. 42; KACZMARCZYK, LEŚNODORSKI, *Historia państwa i prawa Polski*, s. 144.

ką monetarną stosowaną w niniejszej pracy jest złoty polski. W przeciwieństwie do aktualnie stosowanego złotego, składał się z 30 groszy, które stanowiły podstawową monetę obiegową. Złoty był jednostką obrachunkową i początkowo nie posiadał odpowiednika w pojedynczym znaku pieniężnym²⁵. Przeliczano więc wszelkie sumy na złotówki, jako ekwiwalent 30 srebrnych groszy i mówiło się np. nie 90 groszy, ale 3 złote polskie²⁶. Sytuacja ta uległa zmianie właśnie w czasie kryzysu skarbowości polskiej, kiedy to pojawiła się „złotówka”²⁷.

Obok monety srebrnej groszowej (podstawowej monety obiegowej), funkcjonowały jeszcze: dwojaki (2 grosze w jednej monecie), trojaki (3 grosze), szóstaki (6 groszy) i orty (18 groszy); do tego talary (duże monety srebrne) i dukaty (monety złote) oraz ich multiplikacje²⁸. Grosz składał się z 2 półgroszy, albo z 3 szelągów; 1 szeląg był równy 2 ternarom (grosz = 6 ternarów), natomiast jeden ternar – 3 denarom (grosz = 18 denarów)²⁹.

3. POLITYKA PODATKOWA W CZASACH KRYZYSU

W dzisiejszym rozumieniu, polityka podatkowa to ogół decyzji państwa w zakresie opodatkowania obywateli i przedsiębiorstw³⁰. Władze danego kraju określają zadania i metody podatkowe służące do ich osiągnięcia. Polityka podatkowa jest integralną częścią polityki fiskalnej mającej na celu zaspokojenie popytu państwa na pieniądź, przejmowany od podmiotów znajdujących się poza jego strukturami³¹. Początkowo, za podstawowe źródło dochodu (przejmowania pieniądza) uznano wpływy z podatków.

Wielość ówczesnych danin oraz chwiejność stosowanej wtedy klasyfikacji podatkowej utrudnia przeprowadzenie systematyzacji wpływów. Prowenty – czyli dochody, dzieliły się na zmienne składnikowo grupy „podatków publicznych”.

²⁵ A. MIKOŁAJCZYK, *Leksykon numizmatyczny*, Warszawa–Łódź: Wydawnictwo Naukowe PWN 1994, s. 341.

²⁶ H. CYWIŃSKI, *Dziesięć wieków pieniądza polskiego 980-1980*, Warszawa: Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza 1982, s. 61.

²⁷ Dla rzetelności należy w tym miejscu wspomnieć o pierwszych złotówkach litewskich (półkawkach), bitych w latach 1564-1565 za Zygmunta Augusta. Odpowiadały one wartości 30 groszy litewskich i technicznie nie były złotówkami koronnymi – MIKOŁAJCZYK, *Leksykon*, s. 341.

²⁸ CYWIŃSKI, *Dziesięć wieków pieniądza*, s. 61.

²⁹ Tamże, s. 96.

³⁰ *Polityka podatkowa*, [w:] *Słownik Portalu Edukacji Ekonomicznej NBP*, <https://www.nbportal.pl/sloownik/pozycje-sloownika/polityka-podatkowa> [dostęp: 15.07.2017].

³¹ *Polityka fiskalna*, [w:] *Słownik Portalu Edukacji Ekonomicznej NBP*, <https://www.nbportal.pl/sloownik/pozycje-sloownika/polityka-fiskalna> [dostęp: 15.07.2017].

Podział na prowenty ordynaryjne (dochody zwyczajne – stałe) oraz ekstraordynaryjne (dochody nadzwyczajne – podatki uchwalane od „sejmu do sejmu”) był płynny i kategorie dochodów składały się z różnych podatków w zależności od roku³².

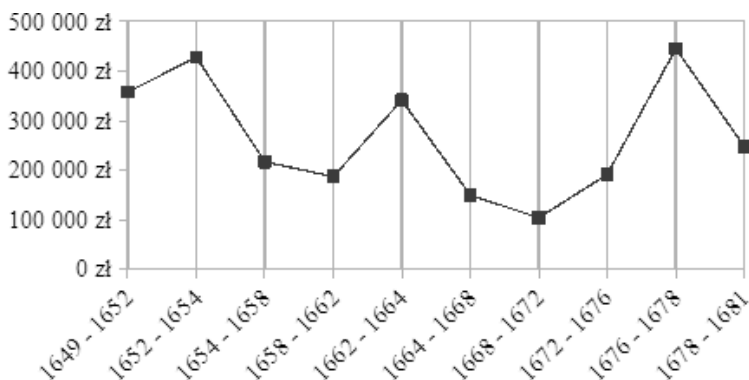
Uporządkowanie dochodów podatkowych zastosowane w niniejszym opracowaniu oparte jest o pracę Romana Rybarskiego z 1939 r. Przedstawione poniżej (tabela 1) zestawienie wpływów podatkowych w Koronie składa się z wybranych przez niego danin, które zostały zsumowane niezależnie od tego w jakiej kategorii prowentów w danym roku występowały. Uwzględniono podatki uchwalane od sejmu do sejmu oraz dochody stałe (nie wzięto pod uwagę hiberny ponieważ była wyłączona z rachunków sejmowych). Ze względu na to, że rachunki generalne obejmują różne okresy (roczne, dwu lub więcej letnie), R. Rybarski ustalił ilość miesięcy, jakie opisują poszczególne rachunki, a następnie wyliczył średnie wpływy miesięczne.

Tabela 1. Wpływy podatkowe Polski w latach 1649-1681

Okres	Suma w zł	Średnia miesięczna
Od 15 XI 1649 do 15 VII 1652	11 441 311	357 541 zł
do 15 VI 1654	9 856 254	428 533 zł
do 1 VII 1658	10 529 178	217 096 zł
do 15 II 1662	8 134 077	186 990 zł
do 15 XI 1664	11 265 647	341 383 zł
do 15 VIII 1668	6 744 305	149 873 zł
do 15 I 1672	4 370 811	104 067 zł
do 1 II 1676	9 299 983	191 752 zł
do 1 XII 1678	15 141 564	445 342 zł
do 1 I 1681	6 185 246	247 409 zł

Dane podano w wartościach nominalnych.
Źródło: RYBARSKI, *Skarb i pieniądz*, s. 352.

³² RYBARSKI, *Skarb i pieniądz*, s. 74.

Wykres 1. Średnie miesięczne wpływy podatkowe Polski w latach 1649-1681

Dane podano w wartościach nominalnych.

Opracowanie własne na podstawie: RYBARSKI, *Skarb i pieniądz*, s. 352.

Na dochody podatkowe wyliczone według opisanego metodologii R. Rybarskiego składają się:

- wpłaty z tytułu zaległości z lat poprzednich;
- podatki uchwalane przez sejm na wojsko (we wszelkich formach, m.in.: pogłówne, podymne, szelężne);
- sejmovy prowenty ordynaryjne (m.in.: kwarta, donatywa kupiecka, pogłówne żydowskie, cła, składne winne, monopol tabacznym i papieru, kanon pruski);
- wpływ z mennicy zwyczajnej.

Politykę podatkową czasów kryzysu XVII-wiecznej Polski można podzielić na 3 podokresy. Pierwszym jest czas od wybuchu wojen kozackich do początku wojen szwedzkich (1648-1655). Drugi okres obejmuje lata 1656-1662, natomiast trzeci – 1662-1673. Omówienie polityki podatkowej Rzeczypospolitej lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XVII w. nastąpi w opisanym porządku chronologicznym.

Celem priorytetowym polskiej polityki fiskalnej było uzyskanie środków na sfinansowanie wojska. Początkowo, przyjęto strategię polegającą na zwielokrotnianiu dotychczas stosowanych danin³³. Dla przykładu: w 1629 r. uchwalono podymne, czyli XVII-wieczny podatek od nieruchomości³⁴, suma dochodów z jego tytułu w skali całego kraju służyła za podstawę uchwalania kolejnych podym-

³³ Tamże, s. 360.

³⁴ Podstawą opodatkowania była ilość posiadanych budynków, w których faktycznie zamieszkiwali ludzie – tamże, s. 115. Nazwa daniny wzięła swój początek od dymu z kominów – KACZMARCZYK, LEŚNODORSKI, *Historia państwa i prawa Polski*, s. 256.

nych³⁵. Była to tzw. „sympla” (jednokrotność)³⁶. Gdy kraj znalazł się w kryzysie, uchwalano wielokrotności sympli danych podatków. W 1662 r. wprowadzono podwójne podymne (duplę), a więc suma podymnego zebranego z całego terytorium państwa miała wynosić jego dwukrotność z 1629 r. Początkowo ta strategia fiskalna dawała wcale pozytywne rezultaty. Jak widać na wykresie 1, średnia wpływów wzrasta do 1654 r.

Wskazane symple były pomniejszane jednak przez ulgi podatkowe w postaci tzw. „abiurat”³⁷. Były to zastrzeżenia zgłaszane przez posłów poszczególnych województw, dotyczące wysokości rozdzielonych podatków. Żądano zmniejszenia obciążenia wskazanego regionu usprawiedliwiając się najazdami, klęskami żywiołowymi czy zarazami. W ten sposób można było, za zgodą całego Sejmu, uchylić się od płacenia danego podatku³⁸. Zdając sobie sprawę ze zniszczeń wojennych i będących ich następstwem ulg podatkowych, Sejm Walny uchwalał coraz to większe wielokrotności poborów, natomiast sympla poboru łąnowego lub podymnego stała się bardziej jednostką obrachunkową niżli faktyczną liczbą.

Tabela 2. Wysokość sympli poboru łąnowego w latach 1652-1661

Liczba poborów	Zebrano w zł	Przypada na jedną symplę
42 z Sejmów z r. 1652	8 010 734	190 732 zł
61,5 z Sejmów z r. 1654	8 669 830	140 973 zł
25,5 z Sejmu z r. 1658	4 262 377	167 152 zł
50 z Sejmu z r. 1661	6 034 773	120 695 zł

Dane podano w wartościach nominalnych. Sympla poboru z 1629 r. = 267 192 zł.

Opracowanie własne na podstawie: RYBARSKI, *Skarb i pieniądz*, s. 102.

Sytuacja wymagała skorzystania z nowych narzędzi fiskalnych. W okresie od 1656 do 1662 r. próbowano wprowadzić szereg nowoczesnych podatków, które miały dostarczyć tak potrzebnego dochodu. Mowa tutaj m.in. o podatku od obrotu – akcyzie. Okoliczności jej wprowadzenia wzbudzały społeczne protesty. Jednocześnie z wprowadzeniem powszechnego podatku obrotowego, Jan Kazimierz podjął próbę przypisania podatku „czopowego”³⁹, który do tej pory był podatkiem

³⁵ RYBARSKI, *Skarb i pieniądz*, s. 114.

³⁶ Tamże, s. 77.

³⁷ Tamże, s. 83.

³⁸ Tamże.

³⁹ Podstawą opodatkowania była wartość sprzedawanego alkoholu – RYBARSKI, *Skarb i pieniądz*, s. 252.

samorządowym, do skarbu centralnego pod dyspozycję podskarbiego⁴⁰. Wydaje się to być krokiem logicznym, biorąc pod uwagę bliźniaczą konstrukcję obu podatków – podatki obrotowe. Próba wyłączenia czopowego spod jurysdykcji samorządowej nie spotkała się jednak ze społeczną akceptacją. Sejm Warszawski z 1658 r. przywrócił ustawą podatek pod władanie województw⁴¹.

Podobny los spotkał próby wprowadzenia innych danin obciążających obrót i warzenie alkoholi. Bez uprzedniej zgody Sejmu Walnego, na mocy uniwersału królewskiego z 1660 r., zaczęto pobierać „kolektę piwną”, która miała być podatkiem stałym w dyspozycji podskarbiego. Sejm uchylił, wprowadzoną niezgodnie z prawem, daninę już w 1661 r.⁴²

Podjęmowano też próby wprowadzenia podatków powszechnych. W 1662 r. uchwalono pogłównie generalne obejmujące wszystkie stany, nawet duchowieństwo. Ze względu na duże potrzeby skarbu, zgodzono się na powszechne opodatkowanie, uznając pogłównie za podatek nadzwyczajny⁴³: „widząc iednak extremam Reipublicae necessitatem, tudzież że tak wielkie w wydaniu przeszłych podymnych pokazały się mankamenta, [...] tedy i Stany [...] na ten podatek generalis contributionis hac vice [tym razem Ł.K.] dobrowolnie zezwoliły”⁴⁴. Na podobnej „nadzwyczajnej” zasadzie, kilkakrotnie w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XVII w., uchwalone zostało cło generalne. Według konstytucji z 1661 r., cło mają płacić wszyscy⁴⁵, nawet król: „cokolwiek na potrzeby nasze [...] i całego dworu naszego kupować będą”⁴⁶. Jednak i ta danina nie zadomowiła się w systemie podatkowym Rzeczypospolitej.

Jak widać na wykresie 1, strategia polegająca na zwielokrotnieniu dotychczas stosowanych podatków przynosiła efekty tylko do 1654 r. Później podjęto szereg omówionych działań legislacyjnych, mających wprowadzić do systemu podatkowego innowacyjne rozwiązania (podatki generalne). Pokłosie tych decyzji widoczne jest w zwiększonych wpływach z lat 1662-1664. Choć cło generalne uchwalono w 1661 r., a pogłównie w 1662 r., obie pozycje znaleźć można dopiero w rachunkach Sejmu Walnego z 26 listopada 1664 r.⁴⁷

⁴⁰ Tamże, s. 254.

⁴¹ Tamże, s. 256.

⁴² Tamże, s. 258.

⁴³ Tamże, s. 182. Nawet nazwa podatku była przedmiotem dyskusji. By nie ujmować szlachецkiemu honorowi posługiwano się nazwą: *subsidium charitativum*.

⁴⁴ *Konstytucje Wielkiego Księstwa Litewskiego Anno 1662*, [w:] VL t. IV, s. 414, nb. 881.

⁴⁵ RYBARSKI, *Skarb i pieniądz*, s. 289.

⁴⁶ *Uchwała Sejmu Walnego Koronnego Sześćniedzielnego, w Warszawie odprawionego, roku Pańskiego 1661, dnia 2 miesiąca maja*, [w:] VL t. IV, s. 340, nb. 727.

⁴⁷ RYBARSKI, *Skarb i pieniądz*, s. 519.

Po 1662 r. przychodzi czas zastoju w polityce podatkowej⁴⁸. Na drodze wprowadzenia stałych, prostych konstrukcyjnie i centralnie zarządzanych podatków, stały się zmienne nastroje polityczne i społeczne. Klęski wojskowe, niemożność osiągnięcia kompromisu (warunkującego funkcjonowanie sejmu), czy słabość instytucjonalna polskiej skarbowości skierowały uwagę dworu na konieczność naprawy Rzeczypospolitej⁴⁹. Jan Kazimierz wraz ze swoją żoną Marią Ludwiką promowali szereg rozwiązań ustrojowych: ograniczenie *liberum veto*, wzmocnienie pozycji Rady Senatu, a przede wszystkim elekcję *vivente rege* (wybór następcy za życia króla)⁵⁰. Propozycje reform podzieliły szlachtę na dwa zwalczające się obozy. By ostatecznie zakończyć spór, w 1664 r. postawiono przed sądem sejmowym przywódcę anty-królewskiej opozycji Jerzego Lubomirskiego, oskarżając go (niebezpodstawnie) o spiskowanie z wrogimi krajami i zdradę stanu⁵¹. Zasadzenie na Lubomirskim kary śmierci doprowadziło do krwawej wojny domowej (rokoszu). Chaos polityczny, zrywanie sejmów i wciąż trwająca wojna z Rosją, uniemożliwiały sprawne rządzenie krajem i realizowanie celów podatkowych. Z powodu rokoszu, kolejny sejm zebrał się dopiero w 1667 r.⁵² Abdykacja króla Jana Kazimierza w 1668 r. oraz niespokojne panowanie jego następcy Michała Korybuta (1669-1673), spowodowały regres polityki fiskalnej. Powrócono do dawnych, niewydajnych miar podatkowych, takich jak pobór i podymne, uchwalając oczywiście ich wielokrotności. Nie wznawia się pogłównego generalnego ani akcyzy⁵³. Ten marazm podatkowy widoczny jest na wykresie 1: średnie miesięczne wpływy w latach 1664-1676 są nawet trzy razy mniejsze niż te na początku lat pięćdziesiątych.

Kryzys polskiej polityki podatkowej trwał do około 1673 r. Porażki w wojnie z Turcją (1672-1699) zmobilizowały szlachtę do uchwalenia nowych obciążeń. Raz jeszcze zagrożenie zewnętrzne stało się przyczynkiem do podatkowych zmian. W 1673 r. uchwalono pogłównne generalne oparte na instruktarzu⁵⁴ pogłównego z 1662 r. Kolejne wprowadzono w latach: 1674 i 1676. Każde następne, dawało jednak mniejsze wpływy. Podatek ten stawał się uciążliwy dla ludno-

⁴⁸ Tamże, s. 362.

⁴⁹ A. WYCZAŃSKI, *Polska Rzecz Pospolitą szlachecką*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe 1991, s. 338.

⁵⁰ Tamże.

⁵¹ Tamże, s. 339.

⁵² RYBARSKI, *Skarb i pieniądz*, s. 362.

⁵³ Tamże, s. 363.

⁵⁴ Był to zbiór przepisów wykonawczych wydany na podstawie upoważnienia ustawowego (zawierał stawki i procedury), najczęściej przez podskarbiego – np.: *Instruktarz Akcyzy*, [w:] VL t. V, s. 102. Można instruktarz uznać za odpowiednik dzisiejszego rozporządzenia.

ści, która po prostu uchylała się od jego płacenia⁵⁵. Rzeczpospolita nie posiadała sprawnego aparatu skarbowego, by egzekwować zaległe sumy. Nie inaczej miała się kwestia ponownego wprowadzenia akcyzy i cła generalnego (1673 r.)⁵⁶. Szlachta zgodziła się na ogromne opodatkowanie warunkowo, pod „przymusem” tureckiego najazdu. Kiedy tylko zagrożenie odsunięto, stała się niechętna wszelkim reformom. Akcyza obowiązywała zaledwie rok⁵⁷, cło generalne zaczęto wpuszczać w niewydajną dzierżawę, a pogłówne generalne w końcu całkiem zanikło⁵⁸.

Nie przyjęły się również inne innowacje podatkowe. Szeleżne, czyli podatek dziesiątego szeląga (10%) od alkoholi, obowiązywało tylko rok (1673)⁵⁹. W założeniu miało stać się ono centralnie ściągającym powszechnym czopowym, które pozostało przy samorządach. Również na chwilę pojawiły się „monopolium tabaku i papieru” (1677)⁶⁰. Były to kolejne podatki pośrednie.

Chwilowy przebłysk w polskiej polityce podatkowej lat siedemdziesiątych ustąpił miejsca partykularyzmowi samorządowemu i egoizmowi magnaterii⁶¹. Zaś król Sobieski zajęty był bardziej wojną i polityką dynastyczną niż reformami ustrojowymi⁶². System podatkowy stał się zbiorem przeróżnych podatków lokalnych. Zrezygnowano także z nowoczesnego opodatkowania pośredniego i powrócono do dawnych ciężarów realnych⁶³. Upadek polskiej polityki podatkowej, który nastąpił pod koniec lat siedemdziesiątych XVII w., trwał bez mała 90 lat i zakończyły go dopiero reformy sejmu konwokacyjnego z 1764 r.

PODSUMOWANIE

Omawiając polską politykę podatkową lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, należy zwrócić uwagę na trzy istotne kwestie. Po pierwsze, opodatkowanie opierało się o łatwo mierzalne znamiona zewnętrzne: łan, dom, liczba osób. Wybór takich podstaw opodatkowania nie prowadził do równego rozkładu ciężaru podatkowego w ówczesnej Rzeczypospolitej. Wziąwszy pod uwagę, że mowa

⁵⁵ RYBARSKI, *Skarb i pieniądz*, s. 192.

⁵⁶ Tamże, s. 291, 322.

⁵⁷ Tamże, s. 323.

⁵⁸ Tamże, s. 212.

⁵⁹ Tamże, s. 261.

⁶⁰ Tamże, s. 342.

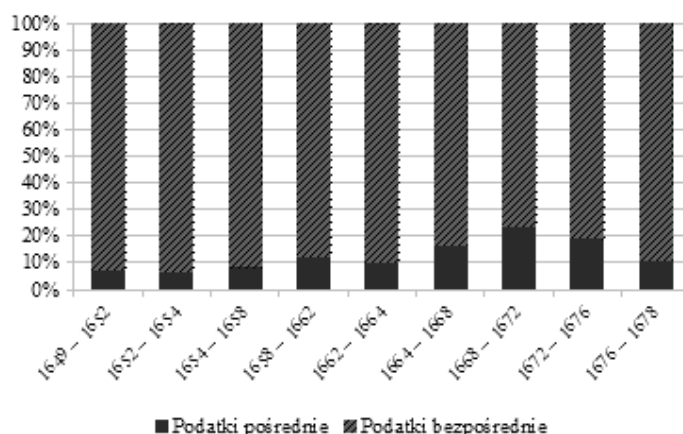
⁶¹ KACZMARCZYK, LEŚNODORSKI, *Historia państwa i prawa Polski*, s. 240.

⁶² WYCZAŃSKI, *Polska Rzecz Pospolita*, s. 343; KACZMARCZYK, LEŚNODORSKI, *Historia państwa i prawa Polski*, s. 256.

⁶³ RYBARSKI, *Skarb i pieniądz*, s. 365.

o społeczeństwie stanowym, o ograniczonej (ale możliwej) ruchliwości pionowej, stosowanie tych samych zasad opodatkowania dla chłopstwa i szlachty może okazać się ekonomicznie destrukcyjne. W omawianym okresie pojawiają się wprawdzie pewne oznaki zróżnicowania dochodowego (wysokość stawki zależna od stanu i urzędu⁶⁴), ale znikają one wraz z podatkami powszechnymi. Pewną zmianę jakościową stanowiły podatki pośrednie. Wpływy z nich wzrosły, zapewne dzięki wprowadzeniu akcyzy oraz upowszechnieniu się samorządowego czopowego. Jednocześnie ludność unikała opodatkowania bezpośredniego. Z powyższych rozważań wyłania się obraz polityki podatkowej nieprzystającej do zmian zachodzących w gospodarce. Winę za taki stan rzeczy ponosiła nie tylko wojenna zawierucha, ale także polska klasa polityczna.

Wykres 2. Udział podatków pośrednich w dochodach podatkowych Rzeczypospolitej w latach 1649-1678



Dane podano w wartościach nominalnych.

Opracowanie własne na podstawie: RYBARSKI, *Skarb i pieniądz*, s. 368.

Po drugie, skoro zdecydowana większość dochodów przeznaczana była na wojsko, to naturalnie największym wierzycielem Rzeczypospolitej stała się jej zawodowa armia. W większości przypadków z góry wiadomo było, że nie będzie tyle pieniędzy ile się wojsku należy⁶⁵. Przy malejących regularnie wpływach z podatków, dług narastał niemal „wykładniczo” z każdym kolejnym zaciągiem wojska. W związku z tym, władze Rzeczypospolitej często działały pod presją zbuntowanych oddziałów i były nastawione na osiągnięcie jak największych docho-

⁶⁴ Tamże, s. 182.

⁶⁵ Tamże, s. 47.

dów skarbu bez zwracania uwagi na ujemne skutki uboczne w postaci kosztów społecznych czy osłabienia gospodarki w długim okresie.

Po trzecie, wszelkie dane dotyczące wpływów i wypływów podatkowych zostały podane w wartościach nominalnych. Oznacza to, że nie uwzględniają one zmian siły nabywczej ówczesnego pieniądza. Dla przykładu: wzrost dochodów nominalnych w 1664 r. nie dawał Rzeczypospolitej możliwości utrzymania większego wojska, ponieważ waluta kraju ulegała gwałtownej deprecjacji⁶⁶.

Politykę podatkową Rzeczypospolitej w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XVII w. podporządkowano realizacji jedyne go celu. Należało zgromadzić środki niezbędne do utrzymania armii. Władze działały pod presją zarówno nieopłaconego wojska, jak i pod naciskiem społeczeństwa, które doświadczony kryzysem gospodarczym nie chciało ponosić wysokich obciążeń podatkowych. Nie wprowadzono na stałe nowoczesnych powszechnych danin, ani nie scentralizowano administracji podatkowej. Być może, gdyby sejmowa szlachta przystąpiła na reformy, przedkładając losy państwa ponad interes prywatny, dalsze losy wzmocnionej finansowo Rzeczypospolitej potoczyłyby się inaczej.

BIBLIOGRAFIA

ŹRÓDŁA PRAWA

- Konstytucje Sejmu Walnego Ordynaryjnego Sześćniedzielnego Warszawskiego, roku Pańskiego 1658 dnia 10 czerwca odprawującego się, [w:] Volumina Legum. Przedruk zbioru praw staraniem XX. Pijarów w Warszawie od 1732 do 1782 roku, t. IV, Petersburg: Nakładem i Drukiem Jozafata Ohryzki 1859, s. 243, 270, nb. 525-526, 581.
- Konstytucje Wielkiego Księstwa Litewskiego Anno 1662, [w:] Volumina Legum. Przedruk zbioru praw staraniem XX. Pijarów w Warszawie od 1732 do 1782 roku, t. IV, Petersburg: Nakładem i Drukiem Jozafata Ohryzki 1859, s. 414, nb. 881.
- Uchwała Sejmu Walnego Koronnego Sześćniedzielnego, w Warszawie odprawionego, roku Pańskiego 1661, dnia 2 miesiąca maja, [w:] Volumina Legum. Przedruk zbioru praw staraniem XX. Pijarów w Warszawie od 1732 do 1782 roku, t. IV, Petersburg: Nakładem i Drukiem Jozafata Ohryzki 1859, s. 340, nb. 727.
- Instruktarz Akcyzy, [w:] Volumina Legum. Przedruk zbioru praw staraniem XX. Pijarów w Warszawie od 1732 do 1782 roku, t. V, Petersburg: Nakładem i Drukiem Jozafata Ohryzki 1860, s. 102.

⁶⁶ MORAWSKI, *Dzieje gospodarcze*, s. 50; A. SZELAŃGOWSKI, *Pieniądz i przewrót cen w XVI i XVII wieku w Polsce*, Lwów: Towarzystwo Wydawnicze we Lwowie 1902, s. 266; CYWIŃSKI, *Dziesięć wieków pieniądza*, s. 112.

LITERATURA

- CYWIŃSKI Henryk: Dziesięć wieków pieniądza polskiego 980-1980, Warszawa: Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza 1982.
- JEZIEŃSKI Andrzej, LESZCZYŃSKA Cecylia: Historia gospodarcza Polski, Warszawa: Wydawnictwo Key Text 2003.
- KACZMARCZYK Zdzisław, LEŚNODORSKI Bogusław: Historia państwa i prawa Polski, t. II: Od połowy XV wieku do r. 1795, red. J. Bardach, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe 1971.
- KERSTEN Adam: Historia powszechna, wiek XVII, Warszawa: Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne 1987.
- KOWALCZYK Rafał: Pojęcie i ewolucja instytucji budżetu, [w:] Prawo finansowe, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2013, s. 57-65.
- MAĆZAK Antoni: Problemy gospodarcze, [w:] Polska XVII wieku: państwo, społeczeństwo, kultura, red. J. Tazbir, Warszawa: Wiedza Powszechna 1977, s. 90-127.
- MIKOŁAJCZYK Andrzej: Leksykon numizmatyczny, Warszawa-Łódź: Wydawnictwo Naukowe PWN 1994.
- MORAWSKI Wojciech: Dzieje gospodarcze Polski, Warszawa: Difin 2011.
- Polityka fiskalna, [w:] Słownik Portalu Edukacji Ekonomicznej NBP, <https://www.nbportal.pl/sownik/pozycje-sownika/polityka-fiskalna> [dostęp: 15.07.2017].
- Polityka podatkowa, [w:] Słownik Portalu Edukacji Ekonomicznej NBP, <https://www.nbportal.pl/sownik/pozycje-sownika/polityka-podatkowa> [dostęp: 15.07.2017].
- RYBARSKI Roman: Skarb i pieniądz za Jana Kazimierza, Michała Korybuta i Jana III, Warszawa: Towarzystwo Naukowe Warszawskie 1939.
- SZELAŃGOWSKI Adam: Pieniądz i przewrót cen w XVI i XVII wieku w Polsce, Lwów: Towarzystwo Wydawnicze we Lwowie 1902.
- TOPOLSKI Jerzy: Narodziny kapitalizmu w Europie w XIV-XVII wieku, Poznań: Wydawnictwo Poznańskie 2003.
- WYCZAŃSKI Andrzej: Polska Rzeczą Pospolitą szlachecką, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe 1991.

KRYZYS SKARBOWOŚCI NA PRZYKŁADZIE POLSKI W XVII WIEKU

Streszczenie

Opracowanie opisuje kryzys finansów publicznych, jakiego doświadczyła Polska w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XVII w. Analizie zostają poddane wpływy oraz wydatki skarbu państwa. Artykuł opisuje problemy instytucjonalne Rzeczypospolitej, m.in.: decentralizację administracji podatkowej i decentralizację planowania finansowego państwa. Opracowanie przedstawia okoliczności wprowadzenia podatków: powszechnego pogłównego oraz akcyzy. W artykule podjęto także próbę wykazania przyczyn kryzysu skarbowości.

Słowa kluczowe: skarbowość; finanse publiczne; kryzys gospodarczy; Polska XVII wieku

CRISIS OF THE TREASURY BY THE EXAMPLE OF POLAND IN THE 17TH CENTURY

S u m m a r y

The paper describes the crisis of the treasury of Poland in the sixties and the seventies of the 17th century. The paper provides the analysis of the government revenue and spending. The article describes the institutional problems of the Polish Commonwealth, such as: the decentralization of the fiscal apparatus and the fiscal managing and planning. The paper depicts the circumstances of the introduction of the: “powszechny pogłówny” and “akcyza” taxes. The article also attempts to point out the causes of the economic crisis of the treasury.

Key words: treasury; public finance; economic crisis; 17th century Poland