

Kontrola parlamentarna nad długami państwa w okresie 1920-1939

Helena Góralska

1. Jednym z elementów jawności finansów publicznych w II Rzeczypospolitej była kontrola parlamentarna nad długami państwa. Była ona sprawowana przez Komisję Kontroli Długów Państwa, powoływaną przez Sejm i Senat, spośród posłów i senatorów, na cały okres trwania kadencji parlamentu.

Pierwsza Komisja została powołana przez Sejm Ustawodawczy na podstawie uchwały Sejmu z 26 października 1920 r.¹

Kolejne Komisje były powoływane na mocy ustawy z dnia 25 września 1922 r. o kontroli nad długami Państwa² (kadencja 1922-1927³, 1928-1930⁴, 1930-1935⁵)

oraz na mocy ustawy z dnia 2 stycznia 1936 r. o wykonywaniu kontroli parlamentarnej nad długami Państwa⁶ (kadencja 1935-1938⁷, 1938-1939⁸).

Obydwie ustawy o kontroli nad długami państwa były wykonaniem zapisów Konstytucji. Konstytucja z 1921 r. zawierała przepis (art. 8): „Sposób wykonywania parlamentarnej kontroli nad długami Państwa określi oddzielna ustawa”. Z kolei Konstytucja z 1935 r. wymieniała jako jedną z form kontroli Sejmu nad działalnością rządu udział „w wykonywaniu kontroli nad długami Państwa” (art. 31) oraz ustalała, że Senat „uczestniczy w wykonywaniu kontroli nad długami Państwa” (art. 46).

Ustawa z 1922 r. ustalała liczebność Komisji na 7 członków i 3 zastępców, ustawa z 1936 r. – 9 członków i 8 zastępców. Przewodniczącym Komisji był wybierany spośród posłów i senatorów, przez wybranych przez Parlament członków Komisji, ale spoza Komisji.

¹ Sprawozdanie komisji skarbowo-budżetowej o wniosku posła Stesłowicza i tow. w sprawie utworzenia sejmowej komisji kontroli długów państwa (druk sejmowy nr 2003, Sejm Ustawodawczy); Sprawozdanie stenograficzne ze 178 posiedzenia Sejmu w dniu 26.10.1920 r.

² Dz.U. z 1922 r., nr 89, poz. 805.

³ Sprawozdanie stenograficzne z 6 posiedzenia Sejmu w dniu 16.01.1923 r.; Sprawozdanie stenograficzne z 7 posiedzenia Senatu w dniu 12.01.1923 r.; Sprawozdanie stenograficzne ze 142 posiedzenia Sejmu w dniu 18.12.1923 r.

⁴ Sprawozdanie stenograficzne z 19 posiedzenia Sejmu w dniu 8.06.1928 r.; Sprawozdanie stenograficzne z 3 posiedzenia Senatu w dniu 7.05.1928 r.

⁵ Sprawozdanie stenograficzne z 4 posiedzenia Sejmu w dniu 13.01.1931 r., Sprawozdanie stenograficzne z 4 posiedzenia Senatu w dniu 13.01.1931 r., Sprawozdanie stenograficzne ze 121 posiedzenia Sejmu w dniu 8.03.1934 r.

⁶ Dz.U. z 1936 r., nr 2, poz. 3.

⁷ Sprawozdanie stenograficzne z 9 posiedzenia Sejmu w dniu 7.02.1936 r.; Sprawozdanie stenograficzne z 4 posiedzenia Senatu w dniu 4.02.1936 r.

⁸ Sprawozdanie stenograficzne z 4 posiedzenia Sejmu w dniu 9.12.1938 r.; Sprawozdanie stenograficzne z 3 posiedzenia Senatu w dniu 13.12.1938 r.

Komisja Kontroli Długów Państwa obowiązana była dwa razy w roku sporządzić wykaz długów Państwa oraz wykaz gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa i ogłosić go w „Monitorze Polskim”⁹.

2. Kontrola wykonywana przez Komisję, zgodnie z obydwiema ustawami, była kontrolą legalności zaciągniętych długów i udzielonych gwarancji. Komisja sprawdzała, czy długi zostały zaciągnięte (gwarancje udzielone) zgodnie z upoważnieniem ustawowym, czy emisja znaków pieniężnych odbyła się zgodnie z upoważnieniem ustawowym oraz czy długi i gwarancje zostały wpisane do Księgi Długów Państwa, prowadzonej w Ministerstwie Skarbu. Nie była to więc ocena celowości zaciąganych długów i udzielonych gwarancji.

Zakres kontroli wykonywanej przez KKDP nie był kwestionowany. Taki zakres kontroli zaproponowali i przyjęli posłowie już w uchwale z 1920 r.; taki sam zakres kontroli zaproponował rząd w projekcie ustawy z 1936 r. W uzasadnieniu do tego projektu stwierdzano: „Pod względem charakteru kontroli Komisja wykonywać będzie kontrolę formalną, gdyż kontrolę merytoryczną lub kontrolę pod względem zgodności z zasadami prawidłowej gospodarki wykonywa Najwyższa Izba Kontroli”¹⁰. Podobne stanowisko przedstawiał poseł sprawozdawca tej ustawy J. Hołyński, który mówił, że Komisja nie powinna dublować kontroli NIK¹¹.

W. Zaklika (członek Komisji Kontroli Długów Państwa w latach 1936-1938) w artykule z 1939 r. zwracał uwagę na ogromne znaczenie kontroli formalnej¹². Zdaniem W. Zakliki, przy kontroli materialnej (ocenie celowości zaciąganych długów) ocenia się pracę rządu, a więc w grę wchodzi ocena polityczna. Przy kontroli formalnej ocena polityczna nie powinna natomiast mieć znaczenia. Zaklika przypominał, że Parlament w Polsce uchwałił bardzo dużo ustaw, upoważniających rząd do zaciągania pożyczek do pewnej wysokości, często bez wskazania terminu dokonania tych operacji. Niezbędne było więc kontrolowanie, do jakiej wysokości upoważnienia zostały wykorzystane i jaki jest w danym momencie stan zadłużenia Państwa.

3. Obydwe ustawy o kontroli długów zawierały definicję długu Państwa. Zgodnie z nią, na długi Państwa składały się:

- 1) długi emisyjne Państwa (czyli długi powstałe w wyniku emisji skarbowych papierów wartościowych),
- 2) długi gotówkowe Państwa,
- 3) gwarancje finansowe udzielone przez Państwo.

Taka definicja nie zadowalała wielu polityków i naukowców. Przez cały okres 1922-1939 toczyła się dyskusja nad interpretacją pojęcia „dług państwowy”. Chodziło w niej o uwzględnianie (lub nie) w pojęciu długu państwowego:

- 1) zadłużenia przedsiębiorstw państwowych,
- 2) zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego,
- 3) zadłużenia funduszy celowych,
- 4) zobowiązań wymagalnych administracji rządowej.

Śledząc tę wieloletnią dyskusję, łatwo zauważyć, że kolejne rządy II Rzeczypospolitej opowiadały się za wąskim ujmowaniem pojęcia długu państwowego, natomiast politycy (posłowie) i naukowcy – za definicją szeroką. Nie dotyczyło to wyłącznie posłów, którzy w danym okresie znajdowali się w opozycji do rządu (tak jak posłowie Klubu Narodowego w okresie 1930-1935), ale również posłów i senatorów z lat 1935-1939, gdy trudno już mówić o istnieniu opozycji parlamentarnej. Można więc sądzić, że spór dotyczył meritum sprawy i wiązał się z próbą postawienia pytania (i znalezienia na nie odpowiedzi): kto w ostatecznym rozrachunku będzie odpowiadał za długi przedsiębiorstw państwowych, funduszy celowych i jednostek samorządu terytorialnego.

Wydaje się natomiast, że opór kolejnych rządów wobec szerokiego ujmowania długu państwowego wynikał z niechęci do ujawniania znacznie większego zadłużenia niż zadłużenie podawane zgodnie z obowiązującą (wąską) definicją długu. Najwyższa Izba Kontroli raz jeden policzyła i podała do wiadomości wielkość długu państwowego powiększonego o zadłużenie przedsiębiorstw państwowych, funduszy celowych oraz zobowiązania wymagalne administracji rządowej. Policzony w ten sposób dług publiczny, według stanu na dzień 1 kwietnia 1937 r., wynosił 5.789,0 mln zł, wobec 4.731,2 mln zł długu „oficjalnego”; był więc większy o 22% (czyli ponad jedną piątą)¹³.

Warto w tym miejscu dodać, że nie wszystkie zaciągnięte pożyczki były wprowadzone do Księgi Długów Państwa. Także część 18. budżetu (wydatki na obsługę długów państwowych) nie uwzględniała wszystkich wydatków na spłatę długów. Część wydatków na obsługę długów znajdowała się w wydatkach poszczególnych resortów. W preliminarzu budżetowym na rok 1939/40 znajdowało się zestawienie wydatków na obsługę długów nieuwzględnionych w części 18. budżetu, a część tych długów nie była wpisana do Księgi Długów Państwa. Planowane wydatki na obsługę długów w części 18. budżetu wynosiły 225,7 mln zł, a wydatki na

⁹ Pierwszy wykaz długów, sporządzony przez KKDP, został opublikowany w „Monitorze Polskim” z 17 lipca 1925 r. (nr 163) i zawierał wykaz długów i gwarancji na dzień 30 czerwca 1925 r., a ostatni – 30 maja 1939 r., według stanu na 1 kwietnia 1939 r. („Monitor Polski” z 30 maja 1939 r., nr 122). Pierwszy w okresie międzywojennym wykaz długów przygotowało Ministerstwo Skarbu w 1922 r. (Zestawienie długów i gwarancji finansowych Rzeczypospolitej Polskiej według stanu na 31 grudnia 1921 roku, Wydawnictwo Ministerstwa Skarbu, 1922).

¹⁰ Rządowy projekt ustawy o kontroli parlamentarnej nad długami Państwa (druk sejmowy nr 36, IV kadencja).

¹¹ Sprawozdanie stenograficzne z 7 posiedzenia Sejmu w dniu 20.12.1935 r.

¹² W. Zaklika: *Kontrola parlamentarna nad długami Państwa w Polsce*. „Przeгляд Ekonomiczny” z. 26/1939.

¹³ Uwagi Kontroli Państwowej o zamknięciach rachunków Państwa i wykonaniu budżetu za rok 1936/37, NIK, Warszawa 1938, s. 430-431.

obsługę długów znajdujące się w budżetach poszczególnych resortów 179,3 mln zł, z tego na obsługę długów niewykazanych w Księdze Długów – 142,6 mln zł (czyli aż 63% wydatków wykazywanych w części 18)¹⁴.

Przyjęcie wąskiej definicji długu państwowego, a także niewidocznienie wszystkich długów w Księdze Długów Państwa pozwalało na pokazywanie lepszego stanu finansów publicznych, niż to było w rzeczywistości.

4.1. Sprawa zaliczania do długu państwowego zadłużenia przedsiębiorstw państwowych pojawiła się już w 1926 r. w Komisji Kontroli Długów Państwa, którą kierował marszałek Senatu W. Trąpczyński. KKDP zajęła się art. 6 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe”¹⁵. Artykuł ten upoważniał PKP do zaciągania krótkoterminowych pożyczek. W przygotowanym sprawozdaniu Komisja stwierdziła: „ponieważ za tego rodzaju pożyczki przedsiębiorstwa państwowe w każdym razie odpowiadać będzie Państwo, sprawa ta (...) wymaga (...) jednolitego unormowania ustawowego (...)”. W konkluzji KKDP: 1) zwróciła się do rządu o przygotowanie projektu ustawy, która uregulowałaby sprawę zaciągania pożyczek przez przedsiębiorstwa państwowe oraz 2) zażądała prawa kontrolowania nie tylko długów zaciągniętych przez państwo, ale również przez Państwo gwarantowanych¹⁶.

Sprawozdanie Komisji nie było rozpatrywane na plenarnym posiedzeniu Sejmu. Wydaje się jednak, że pierwszy postulat Komisji został uwzględniony w Rozporządzeniu Prezydenta z 1927 r. o wydzieleniu z administracji państwowej przedsiębiorstw przemysłowych, handlowych i górniczych¹⁷. Rozporządzenie to ustalało, że przedsiębiorstwo państwowe może zaciągać kredyty krótkoterminowe za zgodą właściwego ministra i ministra skarbu¹⁸, natomiast kredyty długoterminowe wyłącznie na mocy upoważnień ustawowych (art. 10). Rozporządzenie rozstrzygało również niezwykle ważną kwestię. Określało, że „za zobowiązania zaciągnięte przez wydzielone przedsiębiorstwo, niezależnie od odpowiedzialności samego przedsiębiorstwa, odpowiedzialny jest Skarb Państwa do wysokości całego majątku nieruchomości, użytkowanego i zarządzanego przez przedsiębiorstwo” (art. 11).

¹⁴ Preliminarz budżetowy Rzeczypospolitej Polskiej na okres od 1 kwietnia 1939 r. do 31 marca 1940 r., nakładem Ministerstwa Skarbu 1938 r.; Sprawozdanie Komisji Budżetowej o preliminarzu długów państwowych na rok 1939/40, druk sejmowy nr 100, V kadencja, cz. 18.

¹⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe” (Dz.U. z 1926 r., nr 97, poz. 568).

¹⁶ Sprawozdanie Komisji Kontroli Długów Państwowych... (druk sejmowy nr 2564, I kadencja).

¹⁷ Rozporządzenie Prezydenta z dnia 17 marca 1927 r. o wydzieleniu z administracji państwowej przedsiębiorstw przemysłowych, handlowych, górniczych oraz o ich komercjalizacji (Dz.U. z 1927 r., nr 25, poz. 195).

¹⁸ Według współczesnego nazewnictwa ministra finansów.

Drugi wniosek Komisji – prawo do kontrolowania przez nią długów przedsiębiorstw państwowych – nie został uwzględniony.

4.2. Interpretacją definicji długu państwowego zajmowała się Komisja Kontroli Długów Państwa w latach 1936-1938¹⁹. Z zachowanych dokumentów z prac Komisji z tego okresu²⁰ (przewodniczącym Komisji był senator L. Evert, a jednym z jej członków cytowany wcześniej poseł W. Zaklika) wynika, że poza rutynową kontrolą stanu zadłużenia Komisja przez cały czas swojej pracy próbowała zinterpretować pojęcie „dług państwowy”, przy czym chciała mu nadać interpretację szeroką.

Prawdopodobnie przyczyną zajęcia się przez Komisję tym problemem były wykazywane w corocznych uwagach Najwyższej Izby Kontroli o wykonaniu budżetu państwa duże nieuregulowane zobowiązania finansowe administracji rządowej.

Szczególnie interesujące są cztery posiedzenia Komisji w okresie maj – listopad 1937 r., które były poświęcone wyłącznie interpretacji pojęcia „dług państwowy”. W posiedzeniach tych brali udział również eksperci. Komisja uważała, że powinna także badać:

- 1) nieuregulowane zobowiązania administracji państwowej,
- 2) zadłużenie funduszy mających osobowość prawną,
- 3) zadłużenie przedsiębiorstw wydzielonych z administracji państwowej na podstawie Rozporządzenia Prezydenta z dnia 17 marca 1927 r.

23 listopada 1937 r. Komisja podjęła w tej sprawie uchwałę, którą przekazała Ministrowi Skarbu.

Trochę na marginesie pojawiła się również sprawa zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Na po-

¹⁹ W drukach sejmowych brakuje sprawozdań z prac kolejnych Komisji z lat 1928-1935. Nie ma również żadnych materiałów z ich prac w AAN w zespole Ministerstwa Skarbu ani w zespole Biura Sejmu.

²⁰ Zachowało się pięć protokołów z posiedzeń Komisji: 2. z 22.05.1936 r. (AAN Zespół Ministerstwa Skarbu t. 3839), 3. z 20.11.1936 r. (AAN Zespół Ministerstwa Skarbu t. 3839), 4. z 25.05.1937 r. (AAN Zespół Ministerstwa Skarbu t. 3840), 10. z 24.11.1937 r. (AAN Zespół Ministerstwa Skarbu t. 3840) i 11. z 27.05.1938 r. (Zespół Ministerstwa Skarbu, t. 4005). Ponadto dostępne są dwa sprawozdania z działalności Komisji: za okres od 27 lutego 1936 r. do 1 lutego 1937 r. (Sprawozdanie z działalności Komisji Kontroli Długów Państwa za czas od 27 lutego 1936 r. do 1 lutego 1937 r., druk sejmowy nr 475, Sejm IV kadencji) i za okres od 1 lutego 1937 r. do 1 marca 1938 r. (Sprawozdanie z działalności Komisji Kontroli Długów Państwa za czas od 1 lutego 1937 r. do 1 marca 1938 r., druk sejmowy nr 789, Sejm IV kadencji). Sprawozdanie pierwsze (druk 475) było przedstawiane na posiedzeniach plenarnych Sejmu 23 marca 1937 r.

(Sprawozdanie stenograficzne z 52 posiedzenia Sejmu w dniu 23.03.1937 r.) i Senatu 22 marca 1937 r.

(Sprawozdanie stenograficzne z 29 posiedzenia Senatu w dniu 22.03.1937 r.). Sprawozdanie drugie (druk 789) było przedstawiane na posiedzeniach plenarnych Sejmu 31 marca 1938 r. (Sprawozdanie stenograficzne z 81 posiedzenia Sejmu w dniu 31.03.1938 r.) i Senatu 23 marca 1938 r. (Sprawozdanie stenograficzne z 48 posiedzenia Senatu w dniu 23.03.1938 r.). W drugim sprawozdaniu (druk 789) mówi się, że Komisja odbyła jeszcze cztery posiedzenia w okresie od maja do listopada 1937 r. Prawdopodobnie nastąpił błąd w numeracji protokołów.

siedzeniu Komisji w dniu 25 listopada 1937 r. poseł Zaklika zapytał, czy w wykazie długów są ujęte długi „wynikające z rozrachunków z samorządem terytorialnym”. Wiceminister skarbu T. Grodyński odpowiedział, że „rozrachunki między Skarbem Państwa i samorządem istnieją ciągle”, i prosił, aby o tej kwestii nie dyskutować, a ewentualnie powrócić do niej, gdy Rząd oficjalnie zapozna się z treścią uchwały Komisji.

Rząd nie godził się na poszerzenie zakresu kontroli przeprowadzanej przez Komisję. Referując sprawozdanie z prac Komisji na posiedzeniu Sejmu 31 marca 1938 r., poseł sprawozdawca powiedział, że „Pan Minister Skarbu zamierza uzgodnić swoje stanowisko z treścią uchwały Komisji w drodze przeprowadzenia wspólnej konferencji w kwietniu b.r.”

Wspólne posiedzenie Komisji z Ministrem Skarbu przewidziane na kwiecień 1938 r. się nie odbyło. Na posiedzeniu Komisji w dniu 25 maja 1938 r. poseł Zaklika poinformował, że rozmawiał na temat ujęcia w wykazie długów tzw. długów administracyjnych (czyli zobowiązań Skarbu Państwa i zadłużenia funduszy). Poinformował także, że Ministerstwo Skarbu zrobiło zestawienie niektórych długów administracyjnych, ale nie jest ono zadowalające. Powiedział też, że w czerwcu 1938 r. planowane jest spotkanie Komisji na ten temat z Ministrem Skarbu. Nie wiadomo, czy spotkanie to się odbyło (w sierpniu 1938 r. Parlament został rozwiązany).

Również ostatnia Komisja Kontroli Długów Państwa, powołana w 1938 r. (jej przewodniczącym był senator Cz. Klarner - podsekretarz stanu w Ministerstwie Skarbu w latach 1923-1925, Minister Skarbu w 1926 r.), próbowała zająć się interpretacją pojęcia długu państwowego. Na posiedzeniu 20 marca 1939 r. przewodniczący powiedział, że NIK zwróciła uwagę, iż wykaz gwarancji Skarbu Państwa nie obejmuje gwarancji udzielonych przez przedsiębiorstwa państwowe wydzielone z administracji państwowej. Wiceminister skarbu T. Grodyński stwierdził, że uwaga NIK jest niezasadzona, gdyż do księgi gwarancji wpisuje się tylko gwarancje udzielone przez Skarb Państwa, a nie przez inne osoby prawa publicznego. Dyskusja na ten temat nie była kontynuowana²¹.

4.3. Sprawa zadłużenia przedsiębiorstw państwowych interesowała nie tylko posłów z Komisji Kontroli Długów Państwa. Posłowie Klubu Narodowego dwukrotnie w czasie kadencji Sejmu 1930-1935 składali wnioski „w sprawie rezerw skarbowych i stanu zadłużenia przedsiębiorstw państwowych”²². We wnioskach tych

domagali się, aby Najwyższa Izba Kontroli zbadała stan zadłużenia wszystkich przedsiębiorstw państwowych, monopoli i banków państwowych wobec Skarbu Państwa oraz innych wierzycieli.

Z kolei na posiedzeniu Komisji Budżetowej 21.01.1937 r., która zajmowała się budżetem Ministerstwa Komunikacji na rok 1937/1938, ujawnione zostało zadłużenie PKP. Poseł E. Hutten-Czapski powiedział: „Już w zeszłym roku występowałem, aby wszystkie długi Państwa i przedsiębiorstw państwowych były ujęte w jednolitą ewidencję i obsługę. Podobne stanowisko zajęła NIK. Niestety, mimo że wzrost zadłużenia Ministerstwa Komunikacji jest dosyć znaczny, postulat mój nie został zrealizowany”. Nikt z obecnych przedstawicieli rządu nie wypowiedział się w tej sprawie²³.

5.1. Jedną z najbardziej drażliwych kwestii, związanych z definicją długu państwowego, były zobowiązania wymagalne administracji rządowej, czyli nieuregulowane płatności. Niezwykle interesujący był stosunek kolejnych rządów (a szczególnie ministrów skarbu) do powstawania zadłużenia z tytułu zobowiązań wymagalnych.

Wszystkie rządy (i ich ministrowie skarbu) przedstawiali coroczne budżety jako „oszczędne” i „zrównoważone”. Szczególnie dotyczyło to lat budżetowych począwszy od roku budżetowego 1931/32, gdy uchwalony budżet był w wielkościach nominalnych niższy od uchwalonego na rok poprzedni. Sądzę, że z powodów propagandowych trudno było się przyznać do istnienia znacznych, nieuregulowanych zobowiązań. Budżety zaplanowane jako „oszczędne” w rzeczywistości nie były wykonywane dostatecznie „oszczędnie” (z czym zresztą mamy do czynienia w III Rzeczypospolitej).

5.2. O istnieniu zobowiązań wymagalnych systematycznie informowała Najwyższa Izba Kontroli w corocznych uwagach o wykonaniu budżetu państwa. Przez pewien okres były to informacje zbierane wyłącznie przez NIK w trakcie prowadzonych kontroli. Jednak począwszy od 1932 r. ewidencję zadłużenia resortów, na podstawie nadsyłanych przez nie sprawozdań, prowadziło Ministerstwo Skarbu²⁴. Odpowiadając na wystąpienie NIK, Ministerstwo wyjaśniało, że „nie może brać odpowiedzialności za ścisłość nadsyłanych wykazów, a to z powodu braku formalnych uprawnień do kontroli zadłużeń poszczególnych resortów”²⁵.

W uwagach dotyczących lat budżetowych przed rokiem 1931/32 NIK podawała tylko pojedyncze przykłady istnienia nieuregulowanych zobowiązań w poszczególnych ministerstwach bądź regulowania środków

²¹ Zachował się protokół z 2. posiedzenia Komisji z dnia 20 marca 1939 r. (AAN, Zespół Ministerstwa Skarbu, t. 4008). Opublikowany również został wykaz długów i gwarancji według stanu na dzień 1 kwietnia 1939 r., z czego można sądzić, że odbyło się jeszcze posiedzenie Komisji po 20 marca 1939 r.

²² Druki sejmowe nr 419 (z dnia 10.12.1931 r.) i 543 (z dnia 3.11.1932 r.), III kadencja.

²³ AAN Biuro Sejmu, t. 54, Dziennik posiedzenia Komisji budżetowej, s. 22.

²⁴ Okólnik z 1 marca 1932 r. (L.D.III.2150/1/32), przywołany w okólniku premiera A. Prystora (zob. przypis nr 35).

²⁵ Sprawozdanie Kontroli Państwowej z działalności za 1936/37 rok, NIK Warszawa, z. V a, s. 108.

mi z danego okresu budżetowego zaległości z lat poprzednich²⁶.

Począwszy od roku budżetowego 1931/32 NIK corocznie zamieszczała w uwagach o wykonaniu budżetu państwa zestawienie zbiorcze stanu nieregulowanych zobowiązań w poszczególnych resortach i ich zmiany w stosunku do roku poprzedniego. Według tych danych, stan zobowiązań wynosił około 4% wykonanych wydatków budżetu; wyjątkowo wysoki był dla okresu budżetowego 1934-1935 - ponad 6%. Dla porównania można podać, że stan zobowiązań wymagalnych zaliczanych do państwowego długu publicznego wynosił na koniec 2001 r. 16,7 mld zł - co stanowiło około 9,7% zrealizowanych w 2001 r. wydatków budżetu państwa²⁷.

5.3. Kolejne rządy II Rzeczypospolitej nie tylko wiedziały o istnieniu zobowiązań wymagalnych, ale począwszy od 1932 r. Ministerstwo Skarbu zaczęło prowadzić ewidencję zadłużeń poszczególnych resortów; znana więc była również skala zjawiska. W pewnym stopniu za narastanie tego zadłużenia były odpowiedzialne kolejne rządy, gdyż w niektórych latach premier (lub nawet minister skarbu) zachęcał do niepłacenia za dostarczone towary i usługi. Czasami jednak rząd próbował zlikwidować narastające zadłużenie lub przynajmniej je ograniczyć.

Na zjawisko powstawania zobowiązań wymagalnych zwracał uwagę już w 1921 r. minister skarbu J. Steczkowski. W długim okólniku wysłanym do wszystkich urzędów centralnych uprzedzał, że nie będzie przyjmował wniosków o pokrycie wydatków już dokonanych. „Podobne przekroczenia, prawnie i finansowo niedopuszczalne, nie będą przez Ministerstwo Skarbu brane w rachubę przy ustalaniu potrzebnych kredytów”²⁸.

K. Świtalski (premier w okresie kwiecień - grudzień 1929 r.) zanotował w swoim „Diariuszu”, że istniała nagminna praktyka pożyczania pieniędzy przez administrację, a następnie wymuszania dodatkowych pieniędzy z budżetu (przedkładanie Radzie Ministrów projektów uchwał o dodatkowych kredytach). Na posiedzeniu Rady Ministrów ostrzegł, że taka praktyka

„...musi kiedyś skończyć się bardzo przykro dla tych, którzy próbują stwarzać fakt dokonany”²⁹.

Jednak od początku lat 30. taka praktyka nie tylko się dla nikogo przykro nie skończyła, ale rozpoczął się okres zachęcania do niepłacenia za zakupione materiały czy usługi. Był to okres kryzysu gospodarczego i finansowego. Przyjęcie takiej polityki było metodą przetrwania i próbą doczekania lepszych finansowo czasów.

Komitet Ekonomiczny Ministrów podejmował uchwały, a w szczególności uchwałę z 2 sierpnia 1930 r. (premierem był W. Sławek, a ministrem skarbu I. Matuszewski), które upoważniały ministrów „do wydawania przemysłowi zamówień i zaciągania długów na rachunek nie uchwalonych jeszcze budżetów na 1931/32 i 1932/33”³⁰.

Z kolei premier A. Prystor w przemówieniu sejmowym w dniu 1.10.1931 r., w czasie pierwszego czytania pakietu ustaw dotyczących walki z bezrobociem, powiedział, że rząd chcąc przyjąć z pomocą przemysłowi poczynił i ma zamiar nadal czynić zamówienia na poczet przyszłych budżetów. Zamówienia to „(...) specjalna forma pomocy dla przemysłu, którą Rząd od paru lat konsekwentnie prowadzi. (...) wydawane są w miarę możliwości zamówienia płatne z przyszłych budżetów (...)”³¹.

Takie samo stanowisko zajmował Jan Piłsudski, minister skarbu w rządzie A. Prystora w okresie maj 1931 r. – wrzesień 1932 r. W rozmowie z marszałkiem Sejmu K. Świtalskim w czerwcu 1931 r., dotyczącej zmniejszenia budżetu Sejmu, minister skarbu poradził marszałkowi Sejmu „by zaległości pieniężnych nie regulować”³².

Jednak już kilka miesięcy później, w grudniu 1931 r., Ministerstwo Skarbu wysłało tajny okólnik do wszystkich ministrów, z żądaniem zaniechania zadłużania się i przystąpienia do likwidowania zadłużenia³³.

Następca Jana Piłsudskiego na stanowisku ministra skarbu, W. Zawadzki (wrzesień 1932 r. – październik 1935 r.) wyjaśniał fakt nieregulowania płatności koniecznością zachowania równowagi budżetowej. W 1936 r. pisał o problemach, które się pojawiły jesienią 1932 r. przy realizacji budżetu 1932/1933. Chcąc zrównoważyć budżet, przeprowadzano „doraźne operacje finansowe”, „(...) wchodziło tu w grę przesuwanie większych płatności na okres późniejszy; weksle finansowe monopoli lub przedsiębiorstw (4 razy); przerzucanie niektórych wydatków na operacje kredytowe; wreszcie krótkotrwałe pożyczki, ewentualnie zadłużenie w bankach. Operacje te jednak dokonywane były na małą skalę i w okresach, poprzedzających spodziewane że

²⁶ Np. w roku 1928/1929 kontrola wykazała, że w Ministerstwie Spraw Wojskowych z pieniędzy okresu bieżącego zostały zapłacone należności za inwestycje budowlane z lat poprzednich, a jednocześnie nie uregulowano części należności bieżących (Uwagi Kontroli Państwowej o zamknięciach rachunków państwa i wykonaniu budżetu za 1928/29 rok, NIK Warszawa 1930, s. 350 i 696). Podobna była sytuacja w Ministerstwie Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Z kolei w roku 1930/31 Ministerstwo Spraw Wojskowych nie zapłaciło dostawcom za otrzymane umundurowanie, a w Ministerstwie Skarbu nie wypłacono pracownikom części należnych nagród (Uwagi Kontroli Państwowej o zamknięciach rachunków państwa i wykonaniu budżetu za 1930/31 rok, NIK Warszawa 1932, s. 45 i 92).

²⁷ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2001 r. wraz z omówieniem, druk sejmowy nr 522, IV kadencja III RP (Omówienie t. I cz. III).

²⁸ Okólnik Ministra Skarbu, Dz.Urz. Ministerstwa Skarbu nr 21 z 1921 r., poz. 247.

²⁹ K. Świtalski: *Diariusz 1919-1935*. Warszawa 1992 Czytelnik, s. 503.

³⁰ I. Weinfeld: *Skarbowość polska*. Warszawa 1933 Wydawnictwo „Biblioteka Prawnicza”, s. 49.

³¹ Sprawozdanie stenograficzne z 29 posiedzenia Sejmu w dniu 1.10.1931 r.

³² K. Świtalski: *Diariusz 1919-1935*, op.cit., s. 613.

³³ Okólnik z 7 grudnia 1931 r. (L.D.III.338/tjn/31), przywołany w okólniku premiera A. Prystora (zob. przypis nr 35).

znaczną pewnością większe wpływy; operacje te z małymi wyjątkami likwidowały się dosyć szybko”. I dalej: „Ten niezmiernie uciążliwy dla kierownictwa Ministerstwa Skarbu sposób uzyskiwania pieniędzy pozwalał na pokrywanie wszystkich wydatków, podyktowanych przez konieczności państwowe i *prestige* państwa”³⁴.

Premier A. Prystor w 1931 r., na początku swego urzędowania, zachęcał do odraczania na przyszłość zapłaty za dokonywane zamówienia. Jednak dwa lata później, w 1933 r., prawdopodobnie zaniepokojony skalą zjawiska, rozesłał do wszystkich ministrów okólnik żądający likwidacji powstałych zadłużeń: „Gdy z powodu stałego zmniejszania się wpływów państwowych wysunęła się konieczność wydania daleko idących zarządzeń oszczędnościowych w celu utrzymania równowagi budżetowej – niektóre władze i urzędy nie dostosowały się od razu do zmienionej sytuacji budżetowej przez odpowiednie ograniczenie swoich wydatków, lecz część potrzeb pokrywać zaczęły drogą zadłużania się u osób i instytucji prywatnych”. Następnie wzywał do zlikwidowania lub choćby zmniejszenia zadłużeń i ograniczenia wydatków³⁵.

E. Kwiatkowski w początkowym okresie sprawowania funkcji ministra skarbu próbował ograniczyć narastanie nieuregulowanych zobowiązań. 15 listopada 1935 r. Rada Ministrów przyjęła projekt budżetu na okres 1936/37³⁶. W projekcie ustawy skarbowej znajdował się przepis dotyczący zobowiązań wymagalnych. W wersji zaproponowanej przez rząd został on uchwalony przez parlament³⁷. Przepis ten (art. 7) brzmiał: „Nadwyżki dochodów, uzyskiwane ponad kwoty, przewidziane w budżecie dochodów, mogą być, poza przypadkami, przewidzianymi w art. 6 pkt. B, używane tylko na pokrycie zobowiązań, zaciągniętych w toku wykonywania budżetów okresów ubiegłych”. Należy podkreślić, że w żadnej innej ustawie skarbowej - ani wcześniej, ani później, takiego zapisu nie było.

Na tym samym posiedzeniu, na którym przyjęto projekt budżetu 1936/37, Rada Ministrów podjęła również uchwałę mówiącą, że „Zaciąganie zobowiązań obciążających kredyty budżetu 1936/37 lub przyszłych okresów budżetowych może nastąpić tylko za uprzednią pisemną zgodą Ministra Skarbu”. Była to więc jakaś próba wprowadzenia kontroli narastania długów.

Jednak później E. Kwiatkowski zaprzestał (przynajmniej oficjalnie) walki z powstawaniem tej formy zadłużenia. NIK, badając wykonanie ustawy skarbowej na rok 1936/37 (przypomnijmy, że była to jedyna usta-

wa skarbowa, w której próbowano ograniczyć istniejące zobowiązania wymagalne) i budżetu na ten rok, wystąpiła do ministra skarbu (którym był E. Kwiatkowski) z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie powstawania zobowiązań wymagalnych. W uwagach o wykonaniu budżetu państwa za ten rok NIK omawia odpowiedź ministra skarbu na swoje wystąpienie. Zdaniem ministra skarbu, „ustawa skarbowa nie zawiera żadnych przepisów o charakterze kompetencji prawnych, z których wynikałoby, że do zaciągania zobowiązań z tytułu dostaw lub robót konieczne są w danym okresie budżetowym odpowiednie na ten cel kredyty”. Na kolejne wystąpienie NIK minister skarbu odpowiedział, że „(...) praktyka spłacania z bieżących kredytów budżetowych nie uregulowanych zobowiązań z okresów poprzednich opiera się o postanowienia przepisów rachunkowo-kasowych (...)”³⁸. Widać więc, że E. Kwiatkowski akceptował istniejący stan takiej formy zadłużania się państwa. W ustawie skarbowej na rok budżetowy 1936/37 próbował spowodować zmniejszenie się tego zadłużenia, ale nie powtórzył tego w latach następnych. Nie był również skłonny, o czym świadczą materiały z posiedzeń Komisji Kontroli Długów Państwa, dyskutować o tej sprawie.

5.4. Narastanie długu z tytułu zobowiązań wymagalnych niepokoiło również niektórych posłów. Posłowie Klubu Narodowego dwukrotnie w czasie kadencji Sejmu 1930-1935 składali wnioski „w sprawie obciążenia Skarbu Państwa z tytułu zamówień na poczet przyszłych budżetów”³⁹. We wnioskach tych wzywali rząd, aby przedstawił Sejmowi szczegółowy wykaz zamówień, dokonanych „w administracji, przedsiębiorstwach państwowych, monopolach i specjalnych funduszach”, które obciążają przyszłe budżety. Drugi z tych wniosków rozpatrywany był na posiedzeniu Komisji Budżetowej 9.12.1932 r.⁴⁰ Przedstawiciel wnioskodawców poseł R. Rybarski (był jednym z ekspertów zaproszonych na posiedzenia KKDP w 1937 r.) stwierdził, że zadłużenie z tytułu dokonywania zamówień w przedsiębiorstwach przez rząd stale rośnie. Powiedział, że potwierdza to sprawozdanie NIK o wykonaniu budżetu za rok 1931/32. Przypomniał także wypowiedź premiera A. Prystora z 1.10.1931 r.⁴¹ o zamówieniach płatnych z przyszłych budżetów. Przewodniczący Komisji Budżetowej zaproponował, aby sprawą tą zajęła się Komisja Kontroli Długów Państwa. Poseł W. Kiernik (w tym okresie członek KKDP) stwierdził, że Komisja już się tym problemem zajmowała, i dodał, iż chodzi o „zaległości, które przenoszą się z roku na rok i w cyfrze deficytu zawartej w preliminarzu nie mieszczą się”.

³⁴ W.M. Zawadzki: *Polityka finansowa Polski w okresie 1931-1935*. „Kwartalnik Historyczny”, r. LXXII, 1965, z. 1 (tekst z 1936 r., do druku przygotowali Z. Landau i J. Tomaszewski).

³⁵ Okólnik nr 5 z dnia 23.02.1933 r., AAN PRM cz. IX, t.1378, k. 16-20.

³⁶ AAN Zespół PRM mf 20119, s. 73.

³⁷ Preliminarz budżetowy na okres od 1 kwietnia 1936 r. do 31 marca 1937 r., Warszawa 1935; ustawa skarbowa na okres od 1 kwietnia 1936 r. do 31 marca 1937 r., Dz. U.1936 nr 23 poz. 185.

³⁸ Uwagi kontroli państwowej o zamknięciach rachunków Państwa i wykonaniu budżetu za rok 1936/37. NIK, Warszawa 1938, s. 140-141.

³⁹ Druki sejmowe nr 421 (10.12.1931 r.) i 540 (3.11.1932 r.), III kadencja.

⁴⁰ AAN biuro Sejmu t. 48, s. 415 i nast.

⁴¹ Por. przypis 28.

Poseł J. Sanojca zapytał posła Rybarskiego: czy jeśli Ministerstwo kupiło szczotkę za 3 zł i jeszcze za nią nie zapłaciło, to czy te 3 zł powiększa dług państwowy. Poseł Rybarski na to pytanie odpowiedział, że ustawa o kontroli nad długami państwa daje dobrą definicję długu (czyli uznał, że zobowiązania nie powiększają długu). Komisja w głosowaniu (12 głosów za, 14 przeciw) odrzuciła wniosek domagający się podania wykazu powstałych zobowiązań.

Sprawa istnienia innych długów, poza długami ujętymi w księdze długów Państwa, została poruszona na posiedzeniu Komisji Budżetowej Senatu w dniu 17 lutego 1938 r., w trakcie prac nad ustawą skarbową na rok 1938/39. Referent części budżetowej „Długi Państwowe” stwierdził, że w preliminarzu budżetowym nie są ujęte „bieżące długi administracyjne poszczególnych resortów”. Następnie wyjaśnił, że „długi administracyjne” nie są długami, ponieważ nie są ujęte w księdze długów. W dalszej części swojego referatu senator podał wielkość „długów administracyjnych”, zaliczając do nich zadłużenie przedsiębiorstw państwowych, monopoli i funduszy. Obecny na posiedzeniu Komisji wiceminister skarbu T. Grodyński powiedział, że „długi administracyjne” nie są długami, „gdyż są to normalne operacje kredytowe, związane z administracją”⁴². Nie przekonało to chyba senatorów, którzy swoje zaniepokojenie taką formą zadłużania się państwa przedstawili w Sprawozdaniu generalnym Komisji Budżetowej Senatu o projekcie ustawy skarbowej na okres 1.04.1938 r. - 31.03.1939 r.: „W preliminarzu spotykamy cały szereg wydatków, opartych na umowach, których skutki finansowe przekraczają dany okres budżetowy. Należało by przy pierwszym wstawieniu kredytu tego typu podawać zasadniczą treść umowy i całość wynikającego z niej obciążenia”⁴³.

5.5. Zadłużenia z tytułu nieregulowanych płatności, zwane długami lub pożyczkami administracyjnymi, były opisywane w podręcznikach skarbowości I. Weinfelda⁴⁴ (profesor skarbowości, podsekretarz stanu w Ministerstwie Skarbu w latach 1920-1921) i R. Rybarskiego⁴⁵ (profesor skarbowości, podsekretarz stanu w Ministerstwie Skarbu w latach 1920-1921, poseł w latach 1928-1935).

I. Weinfeld pisał o „pożyczkach administracyjnych”: „W szczególności wchodzi tu w grę długi za wykonane roboty i dostawy, za diety i koszty podróży urzędników, za grunta zajęte pod osadnictwo wojskowe (...)”. I dalej „Nie ma wyraźnego przepisu, który by określał uprawnienia władz w tej dziedzinie.”

Wyjaśniał także, że zapłata następuje w tych przypadkach „z kredytów budżetowych, uchwalonych na następny okres, czasami na okres bieżący (...)”. Zdaniem Weinfeldy, „pożyczki administracyjne” są kontrolowane przez Komisję Kontroli Długów Państwa, ale nie są umieszczane w wykazie długów, ogłaszanym przez Komisję, z powodu trudności technicznych⁴⁶. W świetle zachowanych dokumentów widać, że powodem nieuwzględnienia zobowiązań w wykazie długów była przede wszystkim niechęć rządu do ujawnienia rzeczywistego stanu finansów państwa, a nie problemy techniczne.

Jednak w haśle przygotowanym dla „Encyklopedii Nauk Politycznych” w 1938 r., stanowisko Weinfeldy było inne. W tym miejscu Weinfeld kategorycznie stwierdza, że Komisja Kontroli Długów Państwa kontroluje także długi przedsiębiorstw państwowych i funduszy oraz długi administracyjne⁴⁷.

Z kolei Rybarski uważał długi administracyjne za „nienormalne formy kredytu państwowego”.

Do kwestii odpowiedzialności Państwa za długi przedsiębiorstw państwowych i interpretacji długu państwowego ponownie powrócił W. Zaklika w 1939 r., gdy już nie był posłem. „Właściwy sens parlamentarnej kontroli nad długami Państwa polega (...) na tym, aby stworzyć rzetelny, pełny obraz stanu biernego majątku Państwa. Przy tym jako majątek Państwa, a więc i dług Państwa uważać należy nie tylko to, co jest objęte administracją rządową, ale także to, co jest administrowane przez przedsiębiorstwa skomercjalizowane, fundusze, monopole, gdyż to wszystko w oczach obywatela i wierzyciela jest majątkiem Państwa, obciążonym długiem Państwa (...)”⁴⁸. Używając dzisiejszej terminologii, uważał więc, że kontrolować należy państwowy dług publiczny, a nie wyłącznie dług Skarbu Państwa.

6. Kwestia, którą próbowała rozstrzygnąć Komisja Kontroli Długów Państwa w latach 1936-1938, a mianowicie – co należy rozumieć przez „dług państwowy”, została w Polsce uregulowana dopiero niedawno, w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. i w ustawie o finansach publicznych z 1998 r.⁴⁹

Obowiązująca obecnie definicja państwowego długu publicznego, zaliczająca do długu zadłużenie całego sektora finansów publicznych (sektora rządowego i samorządowego), spełnia postulaty Komisji Kontroli Długów Państwa. Do długu zalicza się zarówno zobowiązania wymagalne, jak i zadłużenie funduszy. Nie zalicza się natomiast do państwowego długu publicznego zadłużenia przedsiębiorstw państwowych. Zgodnie z obowiązującymi dzisiaj przepisami, przedsiębiorstwa

⁴² Prace Komisji Budżetowej Senatu. „Polska Gospodarcza” z. 9/1938.

⁴³ Druk senacki 330, IV kadencja.

⁴⁴ I. Weinfeld: *Skarbowość polska*. T. I (wyd. 5), Warszawa 1939 Wydawnictwo „Biblioteka Prawnicza” oraz wyd. 1 (1926), wyd. 2 (1929), wyd. 3 (1931), wyd. 4 (1933).

⁴⁵ R. Rymarski: *Nauka skarbowości*. Warszawa 1935, s. 347 i nast.

⁴⁶ I. Weinfeld: *Skarbowość polska*. T. I (wyd. 5), s. 96.

⁴⁷ I. Weinfeld: *Komisja Kontroli Długów Państwowych*. W: *Encyklopedia nauk politycznych*. T. III. Warszawa 1938 Wydawnictwo Instytutu Społecznego i Instytutu Wydawniczego „Biblioteka Polska”.

⁴⁸ W. Zaklika, op.cit.

⁴⁹ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 1998 r., nr 155, poz. 1014 z późn. zm.), art. 5, 9, 10.

państwowe działają we własnym imieniu i na własny rachunek, nie są częścią sektora finansów publicznych⁵⁰.

⁵⁰ Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, tj. (Dz.U. z 2002 r., nr 112, poz. 981).

Używając dzisiejszej terminologii można stwierdzić, że definicja długu państwowego w II Rzeczypospolitej była bliższa definicji długu Skarbu Państwa, ale była od niej znacznie węższa, gdyż nie obejmowała zadłużenia funduszy celowych i zobowiązań wymagalnych.