

ANDRZEJ DUBICKI

Uniwersytet Łódzki

Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych

Zakład Teorii Polityki i Myśli Politycznej

Projekt reformy finansów publicznych Rumunii autorstwa Nicolae Titulescu z 1921 r. w świetle źródeł rumuńskich

Nicolae Titulescu (1882–1941) był wybitnym rumuńskim politykiem, mężem stanu i dyplomata. W 1905 r. uzyskał doktorat z nauk prawnych na uniwersytecie w Paryżu, działalność polityczną podjął w roku 1908 wstępując do Partii Konserwatywno–Demokratycznej. Dał się poznać jako dobry negocjator (konferencja bukareszteńska w 1913 r.). Po raz pierwszy wszedł w skład rządu rumuńskiego w roku 1916, obejmując tekę ministra finansów. Po kapitulacji Rumunii wobec państw centralnych, wjechał do Paryża, gdzie od początku 1919 r. był jednym z delegatów na konferencję pokojową w Wersalu. W czerwcu następnego roku wszedł w skład rządu premiera gen. Alexandru Averescu, ponownie jako minister finansów.

Titulescu uznał, że jego priorytetem winno być przeprowadzenie skutecznej reformy finansów publicznych Rumunii¹. Bodźcem do tych działań była fatalna sytuacja ekonomiczna kraju, który należało odbudować ze zniszczeń wojennych². Za rzecz fundamentalną Titulescu uznał także przeprowadzenie unifikacji waluty oraz systemu fiskalnego, ponieważ bezpośrednio po I wojnie światowej w Rumunii funkcjonowało kilka systemów: przedwojenny rumuński w „Starym Królestwie”, austriacki w Bukowinie, węgierski w Siedmiogrodzie i rosyjski w Besarabii. Problem ten rozwiązano poprzez wymianę na przełomie 1920 i 1921 r. używanych dotąd w Transylwanii i Bukowinie koron na walutę rumuńską w stosunku 2 korony za 1 leu³. Wykup waluty austro–węgierskiej kosztował państwo rumuńskie

¹ Po raz drugi Titulescu był ministrem finansów pomiędzy 17 czerwca 1920 a 13 grudnia 1921 — M. Mușat, I. Ardeleanu, *Political life in Romania 1918–1921*, București 1982, s. 257–258.

² Szerzej na temat stanu rumuńskiej gospodarki po zakończeniu I wojny światowej vide: I. Puia, *Relațiile economice externe ale României în perioada interbelică*, București 1982.

³ L. L. Evans, *The agrarian revolution in Romania*, Cambridge 1924, s. 120.

4 miliardy lei⁴. Walutę rosyjską wymieniano na rumuńskiego leje, zachowując przelicznik 1,60 lei za rubla carskiego i 1:1 za rubla z roku 1917. Wymiana ta kosztowała budżet Rumunii kolejny miliard lei⁵. Po zakończeniu operacji monetarnej wymieniono także leje „okupacyjne” w stosunku 1:1⁶. Były to działania bardzo obciążające budżet. Jednocześnie jednak w miarę sprawiedliwa wymiana pieniędzy była jednym z czynników, dzięki którym rząd rumuński mógł wzmocnić swój prestiż na nowo przyłączonych terytoriach. Polityka ta wpływała uspokajająco na skomplikowaną sytuację narodowo-społeczną na nowo przyłączonych terenach⁷.

Wymiana pieniądza była bardzo istotnym krokiem, jednak nie zapewniała stabilizacji w kraju borykającym się z wielkimi problemami ekonomicznymi. Ważnym czynnikiem wpływającym na stan gospodarki było pojawienie się na rynku pracy, między marcem 1920 a marcem 1921 r., ok. 200 tys. zdemobilizowanych żołnierzy, co samo w sobie było czynnikiem destabilizującym i mogło doprowadzić do wzrostu bezrobocia⁸. Aby uniknąć tego zagrożenia rząd, za radą Titulescu, postanowił wcielić tych żołnierzy do specjalnych jednostek, mających zajmować się odbudową kraju. Na ich utrzymanie należało znaleźć pieniądze. Dodatkowym obciążeniem dla budżetu w 1920 r. była przeprowadzona w kwietniu militaryzacja kolei. Przyczyną tego kroku były zaburzenia wywołane przez źle opłacanych robotników kolejowych, domagających się szybkiego urealnienia ich pensji. W porównaniu do okresu przedwojennego ogólny poziom płac wzrósł bowiem o 30%, natomiast ceny o 830%, co wywołało powszechne niezadowolenie społeczne⁹. Wybuchła fala strajków, którą rząd próbował zdusić metodami administracyjnymi.

Chcąc przynajmniej częściowo spacyfikować podobne nastroje, panujące także wśród ludności wiejskiej, na której poparcie premier Averescu liczył w zbliżających się wyborach, rząd zdecydował się w kwietniu 1920 r. na przyspieszenie wprowadzenia reformy rolnej. Związane z tym było także częściowo pozbawienie Transylwanii osobnego dotąd ciała rządzącego, co miało być kolejnym krokiem do całkowitej unifikacji kraju. Wspomniane działania w poważny sposób nadwyrężyły finanse kraju, jednak ostatecznie dały partii Averescu pożądaną większość w parlamencie¹⁰. Samo włączenie Titulescu w skład rządu spotkało się z pozytyw-

⁴ S. Wędkiewicz, *Rumunia po wojnie*, Warszawa 1923, s. 27.

⁵ Ibidem.

⁶ Warto dodać, że na wymianie koron na leje poważnie skorzystała rządząca Partia Narodowo-Chłopska (PNŢ) i powiązany z nią Bank Chłopski, uprzednio skupując koronę w stosunku 4 korony za 1 leu, a później sprzedając korony Bankowi Narodowemu po kursie 2 korony za 1 leu — M. Muşat, I. Ardeleanu, op. cit., s. 204.

⁷ I. Lazar, *Transylvania, a short history*, <<http://www.historicaltextarchive.com/books.php?op=viewbook&bookid=14&cid=14>>.

⁸ M. Willaume, *Rumunia*, Warszawa 2004, s. 114.

⁹ *România în anii primului război mondial*, t. II, Bucureşti 1987, s. 798.

¹⁰ *Słownik biograficzny Europy Środkowo-wschodniej XX wieku*, red. W. Roszkowski, J. Kofman, Warszawa 2004, hasło: *Alexandru Averescu*.

nym odbiorem. Nicolae Iorga określił go wówczas jako „jednego z tych ludzi, którzy nadają nową jakość urzędowi ministra dzięki swemu intelektowi, kulturze osobistej i wysokim standardom moralnym”¹¹. Były to słowa wiele znaczące w ustach wielkiego uczonego i polityka rumuńskiego, który jednak w późniejszym okresie już raczej nie wypowiadał się tak pochlebnie o Titulescu.

Zadaniem ministra było przeprowadzenie reformy finansów publicznych i stworzenie jednolitego systemu fiskalnego, odpowiadającego potrzebom zjednoczonego państwa. System fiskalny, który panował w „Starym Królestwie”, został określony przez Titulescu mianem archaicznego i niespełniającego podstawowych założeń sprawiedliwości społecznej. Wynikało to z faktu, że opierał się on na licznych podatkach pośrednich, a przez to jednakowo obciążał wszystkich mieszkańców kraju niezależnie od ich statusu materialnego¹². Ten stan w okresie tuż powojennym rodził powszechne niezadowolenie i napięcia społeczne.

Specyfiką starego rumuńskiego systemu fiskalnego było również obłożenie obciążeniami podatkowymi dóbr podstawowych w większym stopniu niż produktów luksusowych, wskutek czego był on bardziej uciążliwy dla osób słabiej sytuowanych. Titulescu reprezentował pogląd, że przy systemie podatków pośrednich państwu nie będzie zależało na obniżeniu cen artykułów podstawowych, gdyż generowałyby to mniejsze wpływy do budżetu. Z kolei utrzymanie czterech dotychczasowych systemów podatkowych w poszczególnych częściach Rumunii było niemożliwe, bo każdy z nich zakładał diametralnie różne obciążenia podatkowe, różniące się wielokrotnie¹³. Utrzymanie tego stanu wywołałoby z pewnością osobliwą „turystykę podatkową”, wpłynęłoby też na wzrost korupcji, która i tak była w Rumunii dość rozpowszechniona.

Przedstawioną przez siebie reformę finansów Titulescu określił jako wynikającą zarówno z potrzeb narodowych, jak socjalnych i fiskalnych. Względem narodowe polegały na tym, że utworzono pierwszy ogólnorumuński system podatkowy. Aspekt socjalny w tym ujęciu polegał na wprowadzeniu zróżnicowanych obciążeń podatkowych, co autor reformy uznawał za przejaw sprawiedliwości społecznej. Z kolei czynnik fiskalny związany był — jego zdaniem — z potrzebami Wielkiej Rumunii, które wymagały zbilansowanego budżetu¹⁴.

Założenia reformy finansów publicznych zostały przedstawione w parlamencie rumuńskim 22 marca 1921, natomiast ostateczna dyskusja nad jej założeniami odbyła się 10 czerwca tego roku. W słowie wstępnym Titulescu określił siebie jako

¹¹ N. Iorga, *O viața de om așa cum a fost*, Chișinău 1991, t. II, s. 196.

¹² N. Titulescu, *Discursuri*, București 1967, s. 168.

¹³ Według przepisów sprzed I wojny światowej podatek ziemski od dziesięciohektarowego gospodarstwa, osiągającego 1000 lei dochodu, wyniósłby odpowiednio od 232 lei w Besarabii do 765 lei (!) w „Starym Królestwie”; podobnie podatek dochodowy ze spółki akcyjnej mógł wahać się od 10% do 37%, *ibidem*, s. 169.

¹⁴ M. Mușat, I. Ardeleanu, *op. cit.*, s. 207.

zwolennika etatyzmu¹⁵, będąc — jak sam przyznał — zwolennikiem teorii Adolfa Wagnera¹⁶. Minister uważał, że państwo poprzez właściwie prowadzoną politykę finansową może przyczynić się do wprowadzenia szeroko rozumianej sprawiedliwości społecznej. Likwidacja wielu podatków pośrednich była zgodna z teorią Wagnera, preferującego podatki, z których dochody miały być znaczące. Zgodnie z tymi założeniami wprowadzenie podatku dochodowego było więc w pełni uzasadnione, przy czym Titulescu widział istotę reformy w nałożeniu większych obciążeń na warstwy bogatsze. Rozwijając tę myśl podkreślił, że aparat podatkowy nie powinien przyczyniać się do dalszego pogłębiania istniejących już nierówności społecznych¹⁷. Państwo winno również — według niego — gwarantować obywatelom minimum socjalne¹⁸.

Konieczność przeprowadzenia reformy finansów publicznych Titulescu uzasadniał znacznym wzrostem długu publicznego w porównaniu do roku 1914. W roku tym zadłużenie wewnętrzne Rumunii szacowano na 1,7 mld lei w złocie, natomiast w roku 1921 już na 27 mld tzw. lei obrachunkowych¹⁹. Na kwotę tę składało się zadłużenie wyrażane w złocie i w pieniądzach papierowych o różnej, co oczywiste, wartości. Titulescu szacował, że 22 mld stanowił dług o kursie zmiennym (wewnętrzny), natomiast pozostałe 5 mld — dług stały w złocie (zagraniczny, skonsolidowany). Dług zagraniczny Rumunii składał się z 1,7 mld lei obciążenia przedwojennego, 1,5–2 mld długu wojennego oraz 1,5 mld długu zaciągniętego w latach 1918–1921 z tym zastrzeżeniem, że dług ten mógł wzrosnąć o 0,5–1 mld lei, gdyż był denominowany w funtach sterlingach i dolarach. Stąd różnica ta wahała się w zależności od kursu tych walut w stosunku do rumuńskiego leu²⁰. Oznaczało to, że stan gospodarki rumuńskiej zależał w bardzo dużym stopniu od ogólnej koniunktury światowej.

Z powyższego wynika, że zadłużenie wewnętrzne Rumunii było równe zadłużeniu zagranicznemu, gdyż jak się okazało, dług wewnętrzny był zdenominowany w lejach papierowych, o pięciokrotnie mniejszej wartości niż leu złoty²¹. Ważnym zadaniem wyznaczonym przez Titulescu była więc stopniowa zamiana długu zmiennego na dług stały, co było możliwe, gdyż wierzycielem przeważającej czę-

¹⁵ N. Titulescu, op. cit., s. 156.

¹⁶ Adolf Wagner (1835–1917), niemiecki ekonomista, jeden z prekursorów tzw. socjalizmu państwowego (*Staatsozialismus*). Sformułował tzw. prawo Wagnera, mówiące o ciągłym wzroście wydatków państwa z trzech powodów: socjopolitycznych, ekonomicznych i historycznych.

¹⁷ N. Titulescu, *Discursuri*, s. 157.

¹⁸ Ibidem, s. 177.

¹⁹ Na temat przyczyn wzrostu zadłużenia wewnętrznego Rumunii w latach I wojny światowej vide: N. N. Constantinescu, I. Cupşa, *Efortul militar şi material al României în primul război mondial*, „Anale de istorie”, 1977, nr 3, s. 16.

²⁰ N. Titulescu, op. cit., s. 158.

²¹ Na temat relacji leu papierowego do leu złotego vide: <http://ro.wikipedia.org/wiki/Leu_rom%C3%A2nesc>.

ści długu wewnętrznego była Banca Națională României (BNR)²². Proponowana operacja w wyraźnym stopniu miała zmniejszyć obciążenia budżetowe.

Za jeden z priorytetowych elementów polityki budżetowej państwa Titulescu uznał spłatę zadłużenia zagranicznego. Roczne obciążenie budżetu z tego tytułu szacowano na 100 mln franków francuskich; do tego należało dodać jeszcze pewne kwoty przeznaczone na obsługę bonów skarbowych, które należało wykupić lub spłacić należne za nie odsetki. Było to konieczne w celu utrzymania wiarygodności finansowej państwa²³. Jednocześnie minister zapowiedział powstrzymanie się od spłaty tych zobowiązań, które nie były ulokowane w państwach neutralnych lub sprzymierzonych z Rumunią w okresie wojny światowej. Było to w zasadzie zgodne z umowami międzyalianckimi i traktatami pokojowymi.

W związku z przygotowywanym programem poprawy finansów państwa wytyczono cztery główne cele:

- 1) ustabilizowanie sytuacji ekonomicznej kraju oraz zrównoważenie budżetu centralnego;
- 2) zasilenie budżetu specjalnego, przy wykorzystaniu każdej możliwości, ale przy wystrzeganiu się pożyczek;
- 3) zgromadzenie w ręku państwa jak największej ilości dewiz poprzez prowadzenie specjalnej polityki walutowej i rozwój eksportu;
- 4) ustanowienie na drodze ustaleń międzypartyjnych siedmioletniego programu odbudowy, swoistej konstytucji ekonomicznej, którego założenia winny być wypełniane niezależnie od aktualnej koniunktury politycznej²⁴.

Prezentując potrzebę przeprowadzenia reformy finansów Titulescu uważał, że należy oddzielić od siebie kwestię uchwalenia budżetu od kwestii wprowadzenia reformy. Swoje stanowisko uzasadniał w charakterystyczny dla siebie sposób twierdząc, że ze strukturą budżetu można się nie zgadzać i można próbować go kwestionować, natomiast postawą nieodpowiedzialną były, według niego, próby blokowania reformy finansów, niezbędnej w kraju odbudowującym się po wojnie²⁵.

W opinii Titulescu równowagę budżetową należało osiągnąć poprzez wprowadzenie w Rumunii podatków bezpośrednich, przy czym nie chodziło o wprowadzenie nowych, zakamuflowanych w rzeczywistości podatków pośrednich, czy też utworzenie nowych monopolii państwowych. Titulescu uważał, że w ten sposób można byłoby jedynie osiągnąć doraźne wzmocnienie budżetu, natomiast budżet zwyczajny należało budować jedynie dzięki środkom pochodzącym z podatków bezpośrednich. Minister powoływał się przy tym na instrukcje międzynarodowe, zwłaszcza na zalecenia konferencji ekonomicznej w Brukseli, która zalecała wprowadzenie takich podatków, jako środek najlepiej służący zrównoważeniu budże-

²² Roczna obsługa długu wewnętrznego miała kosztować budżet Rumunii 1 350 mln lei rocznie, N. Titulescu, *Reforma financiară*, București 1921, s. 15.

²³ Ibidem, s. 159. W tym celu należało zarezerwować w rumuńskim budżecie kwotę 1,3–1,5 mld lei.

²⁴ I. M. Oprea, *Nicolae Titulescu*, s. 71; Arhive Istorice Centrale București (AICB), N. Titulescu, 15.

²⁵ N. Titulescu, *Discursuri*, s. 164.

tu²⁶. Titulescu podzielał tę opinię i chciał w pełni skorzystać z ewentualnej pomocy zagranicznej przy równoważeniu budżetu. Zastosowanie się do wytycznych z Brukseli miało sygnalizować otwartość Rumunii na pomoc zarówno ekonomiczną, jak i w sferze teoretycznej.

Inną drogą, mającą według Titulescu prowadzić do uzdrowienia finansów państwa, było dążenie do wprowadzenia kontrolowanej inflacji. Uznawał ją za pożyteczniejszą dla zwykłego obywatela od realizacji twardej polityki deflacyjnej, która według niego *per saldo* prowadziła do zubożenia społeczeństwa²⁷. Z zagadnieniem kontrolowanej inflacji minister łączył wprowadzenie progresywnego systemu podatkowego, przy czym podkreślał, że podatki winno płacić się w gotówce, a to wymagało stworzenia systemu progów podatkowych. Takie posunięcie miało wymusić większą dbałość państwa o właściwy kurs waluty²⁸. Miało to też skutkować zlikwidowaniem nadmiernej ilości pieniądza znajdującego się w rękach obywateli. Titulescu wskazywał, że ówczesna sytuacja bardzo poważnie obniżała wartość waluty rumuńskiej, zwłaszcza, że obliczano, iż w obiegu znajdowała się kwota przekraczająca o 25% roczny budżet państwa. W takiej sytuacji za stan pożądany minister uznał zmniejszenie ilości pieniędzy na rynku do poziomu niższego, niż wynosił budżet państwa²⁹. Konkretyzując ten zamiar Titulescu planował zmniejszenie obiegu pieniężnego o połowę, tj. o ok. 6 mld lei. Wyprowadzenie nadmiaru pieniędzy z rynku planowano poprzez wprowadzenie w życie reformy podatkowej, polegającej na wprowadzeniu podatku dochodowego, czemu miała towarzyszyć umiarkowana deflacja. Trzeba nadmienić, że wielu ekonomistów stało na stanowisku, że nie można sobie wyobrazić innych sposobów na ściągnięcie z rynku nadmiaru pieniądza bez spowodowania jego braku na rynku.

Zamiar wprowadzenia progresywnej skali podatkowej, a zwłaszcza ustalenie wysokości minimum socjalnego, które nie powinno podlegać opodatkowaniu, wywołał ożywioną dyskusję w parlamencie rumuńskim. W tej sprawie pojawiły się skrajnie rozbieżne opinie, np. postulat, by wysokość minimum socjalnego zapożyczyć z innego kraju — w tym przypadku z Francji. Propozycja ta wręcz przeraziła Titulescu, który stwierdził, że w wypadku jej przyjęcia wprowadzenie

²⁶ Ibidem. s. 166. Budżet Rumunii na rok 1921 zakładał wydatkowanie 10 160 mln lei; kwota ta podzielona była na trzy części: 7 660 mln lei stanowiło tzw. budżet zwyczajny, 1,4 mld budżet reformy rolnej i likwidacji długów wojennych, 1,1 mld składało się na budżet odbudowy kraju. S. Wędkiewicz, op. cit., s. 28; vide także: I. M. Oprea, *Nicolae Titulescu's diplomatic activity*, Bucharest 1968, s. 38.

²⁷ Szerzej na temat aspektów inflacji w Rumunii vide: C. Boțel, *Cauzele inflației în România*, „Caiet de Studii al BNR”, 2002, nr 11, s. 6.

²⁸ Wartość rumuńskiej waluty od przystąpienia kraju do I wojny światowej do ogłoszenia reformy podatkowej spadła sześciokrotnie. Przed wojną jeden leu równy był frankowi francuskiemu, natomiast w lipcu 1921 za 1 leu można było otrzymać jedynie 16 centymów; kurs ten później jeszcze się pogorszył. S. Wędkiewicz, op. cit., s. 27.

²⁹ Obieg pieniądza szacowano na 12 mld lei, podczas gdy budżet na 9 mld, N. Titulescu, *Discursuri*, s. 191.

reformy podatkowej straci swój sens. Minister wskazywał, że adaptacja francuskiego minimum socjalnego, wynoszącego 6 tys. ówczesnych franków, oznaczałaby zwolnienie w Rumunii z płacenia podatku obywatele zarabiających poniżej 30 tys. lei, czyli przeważającej części społeczeństwa. Titulescu przestrzegał przed pokusą mechanicznej adaptacji zagranicznych stawek podatkowych do warunków rumuńskich, przypominając swoim oponentom o tak zasadniczej kwestii, jak różna siła nabywcza poszczególnych walut³⁰.

Minister spodziewał się, że po wprowadzeniu reformy podatkowej państwo rumuńskie powinno dysponować wpływami finansowymi rzędu 9 mld lei, podczas gdy przewidywanie budżetowe na rok 1921 (skalkulowane według starych zasad) przewidywało wpływ do budżetu 6,5 mld³¹. W związku z tym — w myśl nowych zasad — każdy obywatel Rumunii winien był wpłacić do budżetu średnio 528 lei³². Ponieważ jednak w następnych latach przewidywano podniesienie wpływów budżetowych do 12 mld, to przy uwzględnieniu wzrostu populacji kraju do 18 mln obywateli, każdy statystyczny obywatel miałby zasilać budżet kwotą 660 lei rocznie³³.

W ramach reformy finansów należało także zreformować podatki od nieruchomości oraz od własności ruchomej. Ponadto opodatkowaniu podlegać miały: handel, przemysł, praca fizyczna, praca umysłowa i osoby ją wykonujące. W praktyce miało to oznaczać, że każdy obywatel byłby zobowiązany do płacenia podatków, co miało zapewnić jak największe wpływy do budżetu.

Kolejnym krokiem, który miał wpłynąć na stabilizację sytuacji finansów w Rumunii, preferowanym przez Titulescu, było podniesienie już istniejących podatków oraz wprowadzenie progresywnej skali podatkowej, co miało urzeczywistniać pewne elementy sprawiedliwości społecznej. Rumuński minister sugerował także wprowadzenie podatku od zysków kapitałowych³⁴; co było zgodne z wyznaczanymi przez niego w dziedzinie ekonomii poglądami Adolfa Wagnera³⁵.

Wprowadzenie w skali całego kraju opodatkowania bezpośredniego miało zostać zrekompensovane obywatelom likwidacją podatków pośrednich. Była to jednak tylko obietnica, gdyż ową likwidację przeniesiono na okres bardziej pomyślny dla gospodarki. Dopiero wtedy miało dojść do doraźnego zmniejszenia obciążeń pośrednich, zgodnie zresztą z tendencją ogólnoswiatową³⁶.

³⁰ I. Grecescu, *Nicolae Titulescu*, București 1968, s. 20.

³¹ Struktura wpływów wyglądała następująco: 460 mln z istniejącego dotąd trzyprocentowego podatku liniowego, 460 mln z akcyzy (znaczkki, stemplowe), 2 mld z podatków pośrednich oraz 3,5 mld z różnych monopolii państwowych; N. Titulescu, *Proiectul de lege pentru reforma contribuțiilor directe*, București 1921, s. 4.

³² Idem, *Discursuri*, s. 190.

³³ Idem, *Reforma financiară*, s. 18.

³⁴ AICB, N. Titulescu, 15, f. 1.

³⁵ Było to zgodne z zasadami „socjalizmu państwowego”, głoszącego potrzebę wprowadzenia progresywnego systemu podatkowego.

³⁶ Po I wojnie światowej udział podatków pośrednich w budżecie poszczególnych krajów spadł

Generalnie ujmując plany budżetowo–fiskalne Nicolae Titulescu, można przyjąć, że za idealny system podatkowy uważał on podatek określany dziś jako progresywny. Ów typ obciążenia fiskalnego wydał mu się najbardziej sprawiedliwy, jako obciążający wszystkich jednakowo. Ponadto był to system przejrzysty, co niewątpliwie tworzyłoby mniejsze pole do ewentualnych nadużyć. Jednocześnie minister był świadomy, że tą drogą nie zaspokoiliby wszystkich potrzeb kraju. W związku z tym należało ten podatek — nadmieniał Titulescu — uzupełnić kolejnymi obciążeniami, choć przeczyło to głoszonej przezeń potrzebie wypracowania przejrzystego systemu podatkowego³⁷.

Prezentując swoją koncepcję, Titulescu proponował podzielić płatników na cztery kategorie:

- 1) o rocznych dochodach do 30 tys. lei;
- 2) o rocznych dochodach od 30 tys. do 100 tys. lei ;
- 3) o rocznych dochodach od 100 tys. do 300 tys. lei;
- 4) o rocznych dochodach powyżej 300 tys. lei.

Dla pierwszej kategorii, określanej przez niego mianem „biedaków”, proponował obciążenia rządu od 2 do 5%. Druga kategoria winna do urzędu skarbowego odprowadzać podatek w wysokości od 8 do 20%. Osoby mieszczące się w kategorii trzeciej winny przekazywać od 10 do 30% swego dochodu, natomiast najbogatsi płaciliby od 16 do 40% zarobków. Różnica w wysokości należnego podatku w każdej kategorii zależała od źródła pochodzenia pieniędzy. Najniższy podatek mieli płacić ci, których majątek pochodził z „czystej pracy” (tj. pracy fizycznej, artystycznej, bądź intelektualnej). Średnią stawkę winni byli płacić ci, którzy utrzymywali się z handlu, natomiast najwyższą obłożeni byli rentierzy³⁸.

Rumuński minister nalegał też, aby dodatkowo opodatkować wkłady bankowe przy czym opodatkowaniu miały podlegać zyski osiągane z odsetek. W tym wypadku proponowane stawki podatkowe wahały się pomiędzy 4,6% a 20%, w zależności od wysokości uzyskanych odsetek³⁹.

Titulescu opowiadał się też za utrzymaniem rozmaitych podatków od dóbr konsumpcyjnych (akcyzowych) oraz dopuszczał możliwość ich podniesienia w umiarkowanym stopniu. W kwestii monopoli państwowych zajął jednoznaczne stanowisko: uważał, że należy utrzymać państwową kontrolę nad produkcją alkoholu (zwłaszcza w Besarabii). Jednocześnie miał być utrzymany monopol solny, paliwowy i cukrowy⁴⁰. Takie stanowisko odzwierciedlało ówczesną tendencję ogólnoświatową.

w porównaniu ze stanem z 1914 r. następująco: we Francji z 35% do 18%, Wielkiej Brytanii z 37% do 18%, Norwegii z 57% do 17%, Holandii z 39% do 18% — N. Titulescu, *Discursuri*, s. 174; AICB, N. Titulescu, 15, f. 1.

³⁷ Ibidem, s. 195, 227.

³⁸ N. Titulescu, *Reforma financiara*, s. 20.

³⁹ Idem, *Proiectul de lege*, s. 224.

⁴⁰ AICB, N. Titulescu, 15, f. 2.

Końcowym zaleceniem Titulescu było wskazanie na potrzebę ustanowienia takiego aparatu fiskalnego, który winien posiadać nieskomplikowaną strukturę, co oznaczało, że zbudowany byłby na bazie już istniejących struktur⁴¹.

Titulescu poszukiwał także innych form uzyskania środków do budżetu państwa. Zaproponował m.in. wprowadzenie podatku od starokawalerstwa i staropaniństwa. Miał on być pobierany od mężczyzn pomiędzy 26 a 45 rokiem życia. Stawka, w zależności od wieku kawalera, miała wynosić od 500 do 2000 lei rocznie w przypadku osób, które miały roczny dochód poniżej 18 tys. lei, w przypadku gdy osoba zarabiała od 18 do 30 tys. lei stawki miały ulec podwojeniu. Natomiast osoby osiągające wyższy dochód, musiałyby odprowadzić od 13 do 18% swych zarobków. Kobiety podlegały ustawie w wieku 21 do 36 lat; obciążono je kwotami od 100 do 200 lei rocznie⁴².

Środki pozyskane z tego podatku miały posłużyć wsparciu rodzin wielodzietnych — z sześcioma i więcej dziećmi — oraz dzieci z sierocińców i internatów⁴³. Przewidziano też zwolnienie z płacenia podatku rodzin wielodzietnych, których dochód nie przekraczał 2 tys. lei⁴⁴.

Jeśli chodzi o handel zagraniczny, minister sugerował utrzymanie taryf protekcyjnych, aby chronić w optymalnym zakresie własny rynek⁴⁵.

Ostatecznie przygotowana przez niego reforma została przyjęta w rumuńskiej Izbie Deputowanych 25 czerwca 1921 stosunkiem głosów 157 do 71⁴⁶. Jednak, mimo uzyskania dużego poparcia, nie została wprowadzona w życie.

Koncepcja Nicolae Titulescu zawierała nowatorskie pomysły w zakresie reformowania rumuńskiego systemu fiskalnego, opartego dotąd na anachronicznych założeniach. Minister uważał, że reforma znacznie uprości system fiskalny, jednak był on nadal dość skomplikowany. Kontrowersje budziły np. różne stawki podatkowe w obrębie jednego progu dochodowego, zwłaszcza w przypadku uzyskiwania dochodów z różnych źródeł. Sam Titulescu przyznał w swoim wystąpieniu przed parlamentem, że szybka realizacja reformy, nawet dysponując najwyższej wykwalifikowanym aparatem fiskalnym, prawdopodobnie doprowadziłoby do przejściowego zamętu w rumuńskim systemie finansowym⁴⁷. Mimo tych zastrzeżeń należy podkreślić, że reforma podatkowa, zmieniająca (i zwiększająca) obciążenia przeciętnego obywatela, była w Rumunii na początku lat dwudziestych koniecznością. Wiązało się to z faktem, że kraj ten nie miał innych realnych widoków na poprawę swojego budżetu np. za pomocą reparacji, mimo przyznania mu 1% z odszkodo-

⁴¹ Ibidem, f. 5.

⁴² Ibidem, 15, f. 6.

⁴³ AICB, P.C.M., 33/1921, f. 60.

⁴⁴ N. Titulescu, *Discursuri*, s. 199.

⁴⁵ AICB, N. Titulescu, 15, f. 8.

⁴⁶ M. Mușat, I. Ardeleanu, op. cit., s. 209.

⁴⁷ N. Titulescu, *Reforma financiară*, s. 225.

wań niemieckich przez konferencję w Spa oraz 10,5% z hipotetycznych reparacji ze strony Austrii, Węgier, Turcji i Bułgarii. Taką ocenę potwierdziły wydarzenia lat następnych. Próba oparcia budżetu Rumunii na wpływach z reparacji zakończyłaby się szybko katastrofą finansową

Przedstawiona reforma w ogólnych założeniach była zgodna z uznawanym przez Titulescu systemem etatyzmu w ujęciu Adolfa Wagnera. Warto zauważyć, że choć pomysły niemieckiego ekonomisty niekiedy uważane są za socjalistyczne, to sam Titulescu socjalistą nigdy nie był, nigdy też nie sympatyzował z tą ideologią. Jednocześnie uważał, że wspomniany system, wprowadzający do spraw podatkowych pewne elementy sprawiedliwości społecznej, będzie właściwym do zastosowania w dobie jednoczenia kraju.

Propozycja reformy, mimo jej przyjęcia przez parlament, nie spotkała się z entuzjastycznym odzewem. Lider partii chłopskiej Iuliu Maniu stanowczo sprzeciwił się pomysłowi wprowadzenia powszechnego podatku dochodowego. Argumentował, że już podatki pośrednie, którymi obywatele rumuńscy byli obciążeni, są wystarczająco wysokie. Wskazywał przy tym, że postulowana obniżka podatków pośrednich nie mogła być przeprowadzona w wysokości rekompensującej wprowadzenie podatku bezpośredniego⁴⁸. W interpretacji Maniu oznaczało to, że obywatele rumuńscy *per saldo* stracą na wprowadzeniu tej ustawy⁴⁹.

Już po przegłosowaniu reformy opozycja nie zaprzestała skrajnie krytycznych oskarżeń wobec osoby jej autora. 9 grudnia 1921, a więc już po dymisji Titulescu i objęciu przez niego stanowiska dyplomatycznego w Londynie, przedstawiciel Partii Chłopskiej Virgil Madgearu poddał miazdzącej krytyce jego działalność w sferze reformy fiskalnej. Najpoważniejszym zarzutem wysuniętym przez Madgearu było oskarżenie Titulescu o opóźnienie, pod pozorem konieczności przeprowadzenia reformy finansów publicznych, przyjęcia korzystnego dla państwa rumuńskiego budżetu. Chodziło zapewne o wyrażenie przez Titulescu zgody na nadmierne wydatki poczynione przez państwo rumuńskie. Madgearu uznał, że Titulescu podczas swego ministerium robił „zbyt wiele szumu” wokół własnej pracy. Zarzut ten pojawiał się zresztą dosyć często w ustach jego późniejszych krytyków. Jednocześnie Madgearu ocenił, że struktura wydatków rządu rumuńskiego zawarta w budżetach z lat 1921 i 1922, które były przygotowywane przy udziale Nicolae Titulescu, była całkowicie fikcyjna⁵⁰.

Madgearu zarzucił także Titulescu nielegalne przekazanie rumuńskim kompaniom naftowym 1,1 mld lei, oficjalnie pod pozorem rekultywacji terenów naftowych; nieoficjalnie miała to być forma dokapitalizowania spółek przeżywających kłopoty finansowe⁵¹. Należy zauważyć, że wspomniane działanie było zgodne z wy-

⁴⁸ AICB, P.C.M., 128/1920, f. 8–15.

⁴⁹ I. Maniu, *Testament moral politic*, București 1991, s. 57.

⁵⁰ AICB, P.C.M., 128/1920, f. 17.

⁵¹ Sprzeciw Madgearu zapewne wzbudził fakt, że były to spółki prywatne. Zarzut ten był wielo-

tycznymi rządu rumuńskiego, dążącego do podniesienia udziałów kapitału rumuńskiego we własnym przemyśle naftowym⁵². Z oskarżeniem o niewłaściwe wydanie wspomnianych pieniędzy związany był także zarzut nieudolnej odbudowy kraju ze zniszczeń wojennych. Według Madgearu reforma finansowa nie spełniła swych założeń. Polityk Partii Chłopskiej uznał ją za „dziecko wylane z kąpielą”, podkreślając jej nietrafne założenia oraz błędne i zbyt szybkie wprowadzenie w życie, bez przygotowania odpowiedniej kadry mającej ją skutecznie nadzorować. Ogólnie rzecz ujmując, Madgearu ocenił drugie ministerium finansów Titulescu jako czas straconych nadziei⁵³. Zarzuty z jego strony były w części niewątpliwie słuszne, jak chociażby ten dotyczący braku odpowiedniej kadry urzędniczej mającej nadzorować reformę. Trzeba zwrócić uwagę na to, że krytycyzm Madgearu mógł wynikać z dwóch czynników. Po pierwsze, jako ekonomista z zawodu dostrzegał on pewne braki w projektach sporządzonych przez Titulescu. Po drugie, założenia reformy nie w pełni odpowiadały zapleczu politycznemu Partii Chłopskiej, wspomniano już bowiem o obawach przed spodziewanymi komplikacjami mającymi wynikać choćby z braku fachowej administracji skarbowej, co z pewnością byłoby najbardziej odczuwalne właśnie na obszarach wiejskich⁵⁴.

W podobnym duchu reformę finansów przyjęła zwykle przychylna Titulescu prasa. Na przykład publicysta „Adevarula” określił ją jako „korzystną jedynie dla bogaczy, antydemokratyczną, bezprawną i anachroniczną”⁵⁵.

Również długoletni przyjaciel rumuńskiego ministra — Nicolae Raicoviceanu w swoich wspomnieniach zauważał, że o ile przygotowywana jednocześnie reforma rolna wzbudzała sprzeciw tylko wśród wielkich właścicieli ziemskich, o tyle propozycje reformy podatkowej spotkały się z ogólną krytyką, płynącą ze strony wszystkich sił politycznych reprezentowanych w parlamencie rumuńskim⁵⁶. Plan ten na ogół krytykowano wszędzie, określając go jako „szaleństwo Titulescu”. Raicoviceanu wspominał także o znacznej liczbie anonimów, które nadchodziły na adres Titulescu. Można się domyślać, że nie zawierały one wyrazów poparcia.

Zaskoczeniem dla Titulescu był zapewne brak wsparcia dla reformy ze strony jego największego dotąd sojusznika politycznego, Take Ionescu. W bezpośredniej

krotnie później powtarzany przez przeciwników politycznych Titulescu, m.in. przez Corneliu Zelea Codreanu, przywódcę Żelaznej Gwardii, który na forum parlamentu domagał się w 1932 r. wyjaśnienia tej sprawy.

⁵² W wyniku tych działań udział kapitału rumuńskiego w spółkach naftowych wzrósł z 4,62% w 1913 r. do 26,16% w roku 1938, co oznaczało, że kapitał rumuński w przededniu wybuchu II wojny światowej był najliczniej zaangażowany we własny przemysł wydobywczy. C. B o g d a n, A. P l u t o n, *Capitalul străin în societățile anonime din România în perioada interbelică*, București 1981, s. 54.

⁵³ AICB, P.C. M., 128/1920, f. 20.

⁵⁴ O poglądach Madgearu vide: *Słownik Biograficzny Europy Środkowo-Wschodniej XX wieku*, Warszawa 2004, hasło: *Virgil Madgearu*.

⁵⁵ AICB, N. Titulescu, 23, f. 17.

⁵⁶ N. T i t u l e s c u, N. R a i c o v i c e a n u, *Mărturie unei prietenii*, București 2003, s. 33.

rozmowie z Titulescu stwierdził on, że jako minister finansów posunął się zbyt daleko wychodząc z propozycją wprowadzenia podatków bezpośrednich. Według Raicoviceanu ta rozbieżność poglądów doprowadziła do „zamrożenia” stosunków pomiędzy dawnymi sojusznikami⁵⁷. Odbierano to jako przejaw szalonej ambicji i impulsywności ze strony Titulescu, niepotrafiącego przyjąć słów krytyki nawet od swojego mentora politycznego⁵⁸.

Z liczących się postaci pozytywnie o reformie wypowiadał się natomiast Nicolae Iorga, uważający ją za „rzecz wielką”. Podkreślał też, że jej autor winien być z niej w pełni dumny. Te słowa uznania miały duże znaczenie, ponieważ powszechnie było wiadomo, że stosunki Iorgi z Titulescu wcześniej nie należały do najcieplejszych.

Projekt wspomnianej reformy, choć przegłosowany przez rumuński parlament, nie został ostatecznie wprowadzony w życie. Jednak pewne jego elementy można odnaleźć w kolejnej reformie, zaproponowanej w 1925 r. przez Vintilę Brătianu.

Titulescu, przebywając już od grudnia 1921 r. w Londynie na placówce dyplomatycznej, miał ograniczone możliwości obrony przed zarzutami swoich adwersarzy. Szerzej ustosunkował się do nich dopiero w 1937 r. w pracy „Romania's Foreign Policy”, w której stwierdził, że cała reforma finansów była podporządkowana jednemu celowi — zapewnieniu państwu środków na rozbudowę armii, niezbędną po utworzeniu Wielkiej Rumunii⁵⁹. Motyw ten z pewnością można uznać za istotny. Titulescu jako osoba niezasiadająca w parlamencie, stworzył, zdaniem piszącego te słowa, projekt reformy fiskalnej, której cel, czyli wzmocnienie armii, był jak najbardziej zgodny z szeroko rozumianą rumuńską racją stanu. Należy jednocześnie pamiętać, że Titulescu, działający już w 1921 r. jako dyplomata, był w komfortowej sytuacji — nie musiał zabiegać o uznanie elektoratu i dlatego mógł zgłosić radykalny projekt, który ostatecznie okazał się niepopularny zarówno w społeczeństwie, jak wśród polityków, zabiegających o głosy elektoratu, który z pewnością w dobie powojennego zubożenia nie odebrałby pozytywnie zwiększonych obciążeń fiskalnych. Jednak o obiektywnie istniejącej potrzebie wprowadzenia podobnego rozwiązania najlepiej świadczy fakt, że w późniejszym okresie większość rumuńskich partii umieszczała w swych programach politycznych postulat wprowadzenia progresywnego systemu podatkowego.

⁵⁷ Ibidem, s. 34.

⁵⁸ Dalszym przykładem rozejścia się ich dróg może być deklarowany przez Titulescu w grudniu 1921 r. brak zgody na odejście z ministerstwa finansów, czego oczekiwał odeń Ionescu. Miał to być ze strony Titulescu gest sprzeciwu wobec planowanego wówczas, podczas kryzysu rządowego, usunięcia Ionescu z Rady Ministrów. G. T r a n c u – I a ș i, *Memorii politice (1921–1938)*, București 2001, s. 11.

⁵⁹ N. T i t u l e s c u, *Romania's foreign policy*, s. 24.