

ANDRZEJ GACA

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

## Reformy skarbowe Piotra Wielkiego

„Pieniądze to arteria wojny” — tak brzmią bardzo znaczące dla naszych dalszych rozważań słowa Piotra I (1682–1725), zawarte w ukazie carskim z 2 marca 1711 r., określającym szczegółowo funkcje i tryb działania Senatu, przewidzianego początkowo jako najwyższy tymczasowy organ rządzący w państwie pod nieobecność cara, który wyruszał właśnie na wyprawę przeciwko Turcji<sup>1</sup>. Zanim zostały one zapisane ponad dekadę wcześniej, Rosja rozpoczęła wojnę ze Szwecją. Jej znaczącym, pierwszym i zarazem dramatycznym etapem, była klęska wojsk rosyjskich pod Narwą (30 listopada 1700 r.)<sup>2</sup>. Natomiast zakończenie wojny północnej i odniesienie w niej ostateczne zwycięstwo oznaczało istotne wzmocnienie zewnętrznej pozycji Imperium Rosyjskiego, które od czasów Piotra zaczęło odgrywać ważną rolę w polityce europejskiej, uzyskując rangę mocarstwa i dominujące stanowisko nad Bałtykiem<sup>3</sup>. Ten wielki sukces militarny i polityczny nie był

<sup>1</sup> Wkrótce Senat przekształcił się w stały organ zarządzający, kierujący pracą pozostałych centralnych urzędów państwowych. Nadal zajmował się m.in. sprawami związanymi z poborem podatków i wydatkami państwowymi. Organizował tzw. rewizje, czyli spisy ludności, mające na celu wprowadzenie jednolitego systemu podatkowego; *Zakonodatielnyje akty Pietra I*, wyd. N.A. Woskriesienskij, t. 1, Leningrad 1945 (dalej: ZA), nr 241, s. 198; N.P. Eroszkin, *Oczierki istorii gosudarstwiennych uczeżdzenij dorewolucyonnoj Rossii*, Moskwa 1962, s. 91 n.; S.M. Sołowjew, *Istorija Rossii s driewniejszych wriemien*, k. VIII, t. 15–16, Moskwa 1962, s. 352 n.; E. Szmurło, *Istorija Rossii 862–1917*, Moskwa 2001, s. 350 n; S.W. Juszkow, *Istorija gosudarstwa i prawa SSSR*, cz. 1, Moskwa 1950, s. 355 n.

<sup>2</sup> Klęska pod Narwą wyrządziła Rosji wielką szkodę, obniżając znacząco jej autorytet za granicą. W czasie odwrotu wojska rosyjskie utraciły wszystkie armaty. Piotr, niezrażony jednak dotkliwą porażką w początkach wojny, natychmiast rozpoczął energicznie powiększać, reformować oraz doposażać swoją armię, przechodząc już pod koniec 1701 r. do przeciwnatarcia i odnosząc pierwsze militarne sukcesy w walce ze Szwedami.

<sup>3</sup> Na mocy postanowień pokoju zawartego w Nystad w 1721 r. pokonana Szwecja zmuszona została do rezygnacji na rzecz Rosji z Inflant, Estonii, Ingrii i części Karelii oraz wysp na Bałtyku, tracąc tym samym pozycję wielkiego mocarstwa. Traktat ten zmienił więc zasadniczo układ sił w Europie. We wcześniej, bo w drugiej połowie lat 90. XVII w., Rosja prowadziła wojnę z Turcją, zdo-

dziełem przypadku. Zawdzięczała go Rosja w dużej mierze szeroko zakrojonym reformom przeprowadzonym przez Piotra I<sup>4</sup>.

Car Piotr I, uhonorowany przez Senat po zakończeniu wojny północnej tytułem imperatora Wszechrosji i przydomkiem Wielkiego, dążąc z niezwykłą determinacją i ogromnym rozmachem do przebudowy ustroju gospodarczego i społecznego Imperium, zainicjował już w początkach swojego panowania reformy, których celem było między innymi stworzenie nowego, w znacznym stopniu zmodernizowanego, aparatu państwowego. Dotychczasowy bowiem, ukształtowany jeszcze w XV w., działający według jego przekonania opieszale i beładnie, nie odpowiadał potrzebom kraju, którego dalszy rozwój wymagał sprawnie funkcjonującego, scentralizowanego i zbiurokratyzowanego systemu polityczno-administracyjnego. Wprowadzone zmiany, dzięki którym Rosji, zgodnie z intencjami Piotra, uda się położyć kres jej odosobnieniu i upodobnić ją do zachodniej monarchii absolutnej oraz zarazem uczynić nowoczesnym państwem, objęły niemal wszystkie dziedziny życia wewnętrznego państwa: administrację, finanse, wojsko, gospodarkę, oświatę, kulturę, obyczaje i Kościół prawosławny.

Reformy Piotra I i wojna północna zajmują centralne miejsce w dziejach Rosji pierwszej połowy XVIII w., wywierając jednocześnie głęboki wpływ na późniejszy rozwój państwa. Już w pierwszej dekadzie XVIII w. car rozpoczął przebudowę wewnętrznych urządzeń państwowych, czerpiąc, niekiedy w znacznym stopniu, wzory z krajów zachodnioeuropejskich<sup>5</sup>. Zapoznanie się przez Piotra ze stanem gospodarki Zachodu, sprawami ustrojowymi, kulturą i obyczajami wielu państw europejskich stało się możliwe już dzięki osobistemu udziałowi władcy Rosji w tzw. wielkim poselstwie (od marca 1697 do sierpnia 1698)<sup>6</sup>.

---

bywając m.in. twierdzą Azow. Oprócz niefortunnej wyprawy pruckiej sprowokowanej przez Turcję na początku drugiej dekady XVIII w., w okresie panowania Piotra I podejmowane były przez Rosję m.in. działania zbrojne w Azji Środkowej i na południu Syberii oraz wojny z Persją, zakończone zdobyciem kilku prowincji perskich na zachodnich i południowych wybrzeżach Morza Kaspijskiego (1723).

<sup>4</sup> Konieczność wprowadzenia zmian w życiu wewnętrznym Rosji widoczna była od dawna. Dostrzegali ją już niektórzy poprzednicy Piotra, jak np. car Aleksy Michajłowicz, jego syn Fiodor czy córka Aleksiego Zofia, przyrodnia siostra Piotra Wielkiego. Nie mieli oni jednak dość energii ani możliwości, by zrealizować swoje zamierzenia; M. Wilk, *Piotr I car — reformator*, Warszawa 1975, s. 143.

<sup>5</sup> Wynika to wyraźnie z treści wielu ukazów carskich, wydawanych w różnych okresach panowania Piotra; zob. m.in. ZA, t. 1, nr 2, s. 29 n.; nr 11, s. 37; nr 15, s. 39; nr 19, s. 42; nr 20, s. 42; nr 22, s. 43; nr 24, s. 44; nr 25, s. 44 n.; nr 27, s. 45; nr 29, s. 46; nr 32, s. 47 n.; nr 34, s. 50; nr 39, s. 53; nr 45, s. 57; nr 46, s. 57 n.; nr 50, s. 60; nr 51, s. 60 n.; nr 52, s. 61; nr 53, s. 62; nr 54, s. 63; nr 57, s. 64; nr 58, s. 65; nr 74, s. 74; nr 88, s. 84; nr 112, s. 95; nr 131, s. 104; nr 156, s. 120; nr 170, s. 127; nr 174, s. 129; nr 203, s. 148; nr 222, s. 170; nr 318, s. 260.

<sup>6</sup> Piotr był pierwszym z carów rosyjskich, którzy widzieli zagranicę. Odwiedzając kilka krajów europejskich i składając wizyty wielu monarchom, prowadził on rozmowy polityczne, głównie na temat utworzenia koalicji antytureckiej. W roku 1697 Rosja, Austria i Wenecja zawarły na okres trzech lat sojusz zaczepny przeciwko Turcji i uzależnionemu od niej chanatowi krymskiemu. Dy-

Sukcesy militarne, polityka gospodarcza, wreszcie wyjątkowe zdolności, niewyczerpana energia i szczególnie upór pozwoliły Piotrowi Wielkiemu wydobyć Rosję z wielowiekowego marazmu i zacofania<sup>7</sup>. Dążąc do konsolidacji państwa, wzmocnienia absolutyzmu, utrzymania stałej armii, a zwłaszcza pragnąc odnieść zwycięstwo w wojnie północnej (1700–1721), po czym utrwalić jej zdobycze, car konsekwentnie podejmował działania zmierzające do zwiększenia dochodów skarbu. Działo się to głównie poprzez podwyższanie stawek istniejących i wprowadzanie nowych podatków, opłat celnych, powiększanie liczby monopolii<sup>8</sup>, „psucie pieniądza”, zwiększanie areалу dzierżawionych od państwa ziem i częste podnoszenie opłat dzierżawnych czy tworzenie takiego systemu opodatkowania ludności, który eliminowałby wszelką możliwość uchylania się od świadczenia powinności na rzecz państwa. Piotr chciał także zaciągnąć pożyczkę za granicą, jednak próba nie powiodła się. W tym okresie państwa europejskie nie wierzyły w wypłacalność Rosji<sup>9</sup>.

Aby uzyskać środki na prowadzenie kosztownej wojny, Piotr nałożył m.in. podatki na okna, drzwi, kominy, chomąta, łaźnie, młyny, oberże, piwnice z winami, wodopoje, nawet na trumny dębowe oraz od noszenia bród<sup>10</sup>, odzieży o rosyj-

---

plomacja rosyjska postanowiła wzmocnić ten sojusz i przyciągnąć do niego inne państwa, zwłaszcza Anglię, Holandię, Danię i Prusy. Drugim ważnym powodem osobistego udziału Piotra w poselstwie była chęć poznania ekonomicznych, naukowych i technicznych osiągnięć oraz instytucji ustrojowych, kultury i obyczajów Zachodu Europy. Ponadto „wielkie poselstwo” miało zająć się znalezieniem marynarzy, rzemieślników, artylerzystów oraz innych specjalistów gotowych wstąpić do służby rosyjskiej, a także uzyskaniem większej pomocy technicznej przy budowie floty rosyjskiej. Poselstwu towarzyszyli synowie rodzin szlacheckich wysłani za granicę na naukę morskiej sztuki wojennej i budowy okrętów. Jeszcze przed wyjazdem na Zachód car wysłał kilkudziesięciu młodych Rosjan do Holandii, Anglii i Wenecji, by „uczuli się wszelkich nauk”. Wielkiemu poselstwu poświęcony jest tom drugi dzieła M.M. Bogosławskiego; zob. *idem, Piotr I. Materiały dla biografii*, Moskwa 1941; *Historia powszechna*, t. 5, red. J.J. Zutis, Warszawa 1968, s. 389–390; S.M. Sołowjew, *op. cit.*, k. VII, t. 13–14, Moskwa 1962, s. 549 n.; R. Wittram, *Peter I. Czar und Kaiser*, t. 1, Göttingen 1964, s. 136 n.

<sup>7</sup> Trudna sytuacja finansowa państwa w okresie poprzedzającym wstąpienie Piotra na tron, mimo, jak zostało wyżej powiedziane, wysiłków podejmowanych w celu jej poprawy przez jego poprzedników, a w szczególności przez cara Aleksego Michajłowicza i jego następcę Fiodora, wynikała m.in. z faktu, iż potencjał ekonomiczny Rosji poważnie osłabiły długotrwałe i kosztowne wojny z Rzeczpospolitą i Szwecją oraz wyprawy na Krym, prowadzone w XVII w.

<sup>8</sup> Zmonopolizowano m.in. handel piwem, miodem, wódką, smołą, skórami, kawiozem, potażem i tytoniem. Ogromne zyski przynosił monopol solny. Rząd miał także wyłączność na handel z Chinami, dający państwu znaczny dochód.

<sup>9</sup> S.M. Troickij, *Finansowaja politika russkogo absolutyzma wo wtoroj połowinie XVII i XVIII w.*, [w:] *Absolutizm w Rossii (XVII–XVIII ww.)*, red. N.N. Drużynin, Moskwa 1964, s. 285.

<sup>10</sup> Piotr wydał specjalne zarządzenie, które od wszystkich mężczyzn, z wyjątkiem duchownych i chłopów, wymagało golenia zarostu. Silny sprzeciw ze strony Cerkwi spowodował pewną modyfikację dekretu; odtąd każdy, kto chciał nosić brodę, mógł to zrobić, jeśli opłacił specjalną licencję, którą należało corocznie odnawiać. Znakiem potwierdzającym jej wykupienie był przedstawiający brodę medalion z brązu, który zainteresowany winien był nosić w miejscach publicznych. Ktokolwiek nie miał medalionu, a miał zarost, golony był na miejscu. Straż uliczna nakładała

skim kroju, za zawieranie ślubów, palenie tytoniu itd. Opodatkowano także niemal każdą czynność podejmowaną w celach zarobkowych, m.in. zakładanie uli, łowienie ryb, ostrzenie noży i siekier, sprzedaż różnych produktów na bazarach, przybicie statku do portu, postój oraz zezwolenie na odpłynięcie itp. Powodowało to znaczny wzrost cen, które nieomal z każdym dniem szły w górę. Ponadto car podwoił cenę soli, wprowadził opłaty za papier stemplowy, na którym należało pisać wszelkie urzędowe podania i skargi<sup>11</sup>. Na początku XVIII w. wprowadzono także wiele nadzwyczajnych podatków bezpośrednich, np. na kupno koni dragonskich, na zapasy żywności dla marynarki, siodła i uzbrojenie wojska czy na wynagrodzenie majstrów i robotników budujących Petersburg.

Z inicjatywy doradcy Piotra, Aleksego Kurbatowa, ustanowiono osobnych urzędników (tzw. *pribylszczyków*), których zadaniem było wyszukiwanie coraz to nowych kategorii opodatkowania<sup>12</sup>. O ich pomysłowości i gorliwości świadczyć może większość podanych przykładów nowych obciążeń. W odróżnieniu od poprzedniego stulecia, gdy przeważające znaczenie w budżecie miały rozliczne podatki pośrednie, w pierwszej ćwierci XVIII w. zaczynały przeważać bezpośrednie<sup>13</sup>.

Jeszcze w pierwszej połowie XVII w. jednostką opodatkowania pozostawała *socha*, to jest obszar ziemi uprawianej jedną sochą (tzw. pososzne). Ten system podatkowy wymagał okresowego przeprowadzania kosztownych i skomplikowanych spisów w celu rejestracji zmian sytuacji materialnej podatników. Pod koniec lat 70. tego samego stulecia, po sporządzeniu nowego spisu podatników, podstawą stała się zagroda (dwór), czyli indywidualne gospodarstwo chłopskie. Wprowadzenie nowego podatku bezpośredniego, zwanego podwornym (odpowiednik polskiego podymnego), zastępującego pososzne, spowodowało włączenie do grupy dotychczasowych podatników wielu nowych kategorii ludności. Jednakże stały wzrost powinności na rzecz państwa oraz zwiększanie eksploatacji poddanych przez feudałów spowodowały masowe ucieczki chłopów i ludności miejskiej oraz zmniejszanie się liczby domostw, na które nałożone były podatki bezpośrednie i inne obciążenia<sup>14</sup>. W tym samym czasie również właściciele ziemi,

---

również na takie osoby kary pieniężne, podobnie jak za noszenie tradycyjnej rosyjskiej odzieży; J.P. Duffy, V.L. Ricci, *Carowie*, Kraków 1999, s. 193.

<sup>11</sup> Pod koniec panowania Piotra w Rosji istniało ok. 40 rodzajów różnych podatków i pośrednich opłat kancelaryjnych; N.P. Eroszkin, *op. cit.*, s. 106.

<sup>12</sup> W.A. Serczyk, *Piotr Wielki*, Wrocław 1977, s. 170.

<sup>13</sup> W 1724 r. stanowiły one 55,5% wszystkich dochodów; N.P. Eroszkin, *op. cit.*, s. 104.

<sup>14</sup> Ucisk fiskalny wzrósł do tego stopnia, że przekraczał możliwości płatnicze dużej części gospodarstw. Coraz częściej zdarzały się ucieczki chłopów do miast i na różne niezagospodarowane tereny, gdzie jako osadnicy unikali płacenia podatków. Oficjalne szacunki oparte na spisach ludności z tego okresu wskazują, że w latach 1719–1727 niemal ćwierć miliona chłopów opuściło swoje pola, przenosząc się na kresy Imperium lub nawet poza jego granice. Ich odejście nie tylko pozbawiało władzę należnych podatków, ale także ograniczało liczbę potencjalnych rekrutów do armii; J.P. Duffy, V.L. Ricci, *op. cit.*, s. 207.

dążąc do zwiększenia swojej części dochodów z eksploatacji chłopów i uniknięcia ich opodatkowania, kwaterowali po kilka rodzin chłopskich w jednej zagrodzie<sup>15</sup>. Według spisu przeprowadzonego w 1710 r. ubyłoby 20% dworów chłopskich zobowiązanych płacić podworne, mimo że w tym czasie liczba ludności Rosji nie tylko nie zmalała, lecz wręcz przeciwnie — wzrosła<sup>16</sup>.

Jednocześnie z wprowadzeniem podatku podwornego, który ułatwiał instytucjom fiskalnym ewidencję wpływających do skarbu dochodów, rząd połączył najważniejsze podatki bezpośrednie oraz wiele innych drobnych opłat w jeden podatek bezpośredni, tzw. strzelecki, i nakazał jego ściąganie prikazowi strzeleckiemu, co posłużyło zarazem scentralizowaniu zarządzania finansami<sup>17</sup>.

Bez wątpienia jedną z najbardziej znaczących reform finansowych tego okresu była wprowadzona przez Piotra I w latach 20. XVIII w. zamiana podatku podymnego na pogłówny lub poduszny (czyli od „duszy”), pobierany od każdej osoby płci męskiej, należącej do warstw niższych<sup>18</sup>. Podatkiem tym objęci zostali wszyscy chłopcy państwowi i prywatni oraz mieszkańcy posiadłości miejskich, niezależnie od wieku. Rząd z reguły nie zwalniał nikogo z obowiązku uiszczania tej należności. Należało teraz płacić również za niezdolnych do pracy: niepełnoletnich, starców i chorych. Wysokość podusznego ustalano nie według tego, co poddani mogli zapłacić, a więc ich zasobów materialnych, ale według potrzeb państwa, bazując w szczególności na wyliczeniu szacunkowej kwoty, niezbędnej do utrzymania armii. Po uściśleniu wymiaru tego podatku określono dla wszystkich kategorii chłopów na 70 kopiejek od „duszy”. Kupcy i ludność miejska płacili nowy podatek w wysokości 80 kopiejek<sup>19</sup>. Jego ustanowienie, zwiększając trzykrotnie dochody skarbu, oznaczało zarazem znaczny wzrost ciężarów ponoszonych przez chłopów oraz zaostrzenie poddaństwa w Rosji. Szlachta i duchowieństwo podusznego nie płaciły. Podatek ten utrzymał się prawie do końca XIX w. W istocie reforma znacznie uprościła rosyjski system podatkowy, a także jeszcze bardziej ułatwiła ewidencję wpływających do skarbu dochodów. Zlikwidowane zostały bowiem liczne różnicowania w opodatkowaniu ludności, które występowały w okresie poboru podatku podwornego i pososznego.

<sup>15</sup> S.M. Troickij, *op. cit.*, s. 281.

<sup>16</sup> Z drugiej strony, mimo że wraz z przyrostem ludności zwiększał się stan liczebny obłożonej podatkiem zagrody, przy podatku podwornym nie wpływało to na wzrost dochodów skarbu; J. Ochmański, *Dzieje Rosji do 1861 r.*, Warszawa-Poznań 1974, s. 158.

<sup>17</sup> S.M. Troickij, *op. cit.*, s. 283.

<sup>18</sup> J. Ochmański, *op. cit.*, s. 138, 159; L. Bazylow, *Historia Rosji*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1969, s. 180; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa*, t. 3, Warszawa 1966, s. 409; R. Pipes, *Rosja carów*, Warszawa 2006, s. 124.

<sup>19</sup> Na krótko przed wprowadzeniem podusznego w Rosji występowały znaczne różnice w wysokości podatków przypadających na jedną zagrodę (dwór), zarówno jeśli chodzi o poszczególne gubernie, jak i różne kategorie chłopów. Po wprowadzeniu nowej formy opodatkowania te różnice zostały zlikwidowane.

Wprowadzenie podusznego poprzedził spis ludności, sporządzony na mocy dekretu carskiego z 1718 r., nie według dworów, a według dusz męskich, wkrótce potem poddany rewizji z powodu licznych nieprawidłowości związanych z jego przeprowadzeniem<sup>20</sup>. Spisem objęto również te kategorie chłopów, na które dotychczas nie nakładano podatków, zrównując wolnych chłopów z ludnością pańszczyźnianą. Do płacenia podusznego zobowiązani byli np. wolni ludzie luźni, wędrownie duchowieństwo, dzieci osób duchownych, służba dworska, chołopy, chłopci zagrodowi. Zarówno ten spis, jak i kolejne wykorzystano nie tylko do celów podatkowych, ale również do poboru rekruta.

W wyniku reform fiskalnych rządu Piotra I znacznie zwiększyły się dochody skarbu. Zasadniczy ich wzrost nastąpił, jak zostało wcześniej powiedziane, przede wszystkim kosztem podnoszenia starych i wprowadzania nowych podatków bezpośrednich<sup>21</sup>. Jednocześnie, co warto zauważyć, w ciągu pierwszych dziesięciu lat XVIII w. wydatki państwa na potrzeby wojska wynosiły 75–85% całego budżetu. Główny wzrost wydatków na cele wojenne spowodowany był przede wszystkim poważnym zwiększeniem liczebności rosyjskich sił zbrojnych, powstaniem regularnej armii i floty oraz unowocześnieniem ich uzbrojenia (m.in. zwiększenie ilości broni palnej, karabiny z zamkiem skałkowym, znaczący rozwój artylerii)<sup>22</sup>. Przyczyniło się do tego również wprowadzenie jednolitego umundurowania, a także znacząca poprawa ekwipunku żołnierzy. Podczas wojny północnej zakończył się, rozpoczęty jeszcze w XVII w., proces zastępowania konnicy szlacheckiej i pospolitego ruszenia różnymi formacjami regularnej armii, opartej na powszechnej służbie wojskowej.

<sup>20</sup> Wyniki tego spisu ludności nie zadowolili rządu, gdyż szlachta podawała zaniżone dane o liczbie swoich poddanych. W celu ścisłego ustalenia liczby ludności obowiązanej do płacenia podatków przeprowadzono nowy spis, który otrzymał nazwę „rewizji”. Rewizja w latach 1722–1724 wykazała, że utajono co najmniej 1,2 mln dusz męskich. Dlatego m.in. w zbieraniu podusznego oprócz urzędników cywilnych brali udział również oficerowie i żołnierze pułków, które były kwatrowane w poszczególnych wsiach i osadach. Komisarzowi wojskowemu towarzyszył kat z szubienicą, gdyż za zatajenie „dusz” groziło nie tylko zesłanie na galery, przepadek majątku oraz przejęcie ukrytych poddanych przez skarb państwa, ale także kara śmierci. Obowiązek wyżywienia oddziałów wojskowych uczestniczących w poborze podatków oraz nadużycia i gwałty, których dopuszczali się dowodzący nimi oficerowie, dodatkowo znacznie pogarszały i tak na ogół bardzo trudną sytuację płatników podusznego. Zadaniem utworzonych po wprowadzeniu tego podatku dystryktów pułkowych było również zapobieganie rozruchom i tłumienie buntów chłopskich; K. Koranyi, *op. cit.*, s. 409; W.A. Serczyk, *op. cit.*, s. 193; W. Mawrocin, *Piotr Pierwszy*, Moskwa 1951, s. 184, 192.

<sup>21</sup> Pokażnie, bo ponad trzykrotnie, zwiększyło dochody skarbu samo wprowadzenie podatku podusznego; W. Mawrocin, *op. cit.*, s. 184; Z. Wójcik, *Dzieje Rosji 1533–1801*, Warszawa 1951, s. 246.

<sup>22</sup> W 1725 r. regularna armia rosyjska składała się ze 126 dobrze uzbrojonych pułków piechoty i dragonów, gwardii i artylerii, liczących ogółem ok. 200 tys. ludzi. We flocie bałtyckiej, liczącej ponad 50 różnego typu okrętów, służyło 28 tys. marynarzy. Rosyjska armia stała się w tym okresie jedną z silniejszych w Europie; Z. Wójcik, *op. cit.*, s. 244.

W porównaniu z rokiem 1680 pod koniec pierwszego dwudziestolecia XVIII w. gwałtownie wzrosły również wydatki na utrzymanie aparatu państwowego (w przybliżeniu 5–6-krotnie), co odzwierciedlało stworzenie instytucji centralnych rozgałęzionej sieci i instytucji lokalnych w monarchii rosyjskiej<sup>23</sup>. Pojawiły się także nowe dziedziny wymagające nakładów, m.in. na rozwój oświaty, nauki i medycyny<sup>24</sup>. Za stosunkowo niewielki natomiast należy uznać wzrost wydatków na utrzymanie dworu.

Należy wyraźnie podkreślić, że charakterystyczne dla wielu reform Piotra dążenie do centralizacji władzy objęło również finanse. Car bowiem, starając się przede wszystkim maksymalnie powiększyć dochody państwowe, usiłował jednocześnie tworzyć efektywny, kierowany centralnie, system zarządzania finansami oraz planowania finansowego, oparty na regularnej księgowości i kontroli rachunków<sup>25</sup>. Stanowiło to istotny postęp w tej dziedzinie, ponieważ jeszcze w połowie XVII w., w Rosji nie było jednolitej, centralnej instytucji z kompetencjami ogólnopaństwowymi, która zarządzałyby zbieraniem i wydatkowaniem wszystkich środków budżetowych. Sprawami skarbowości na większości terytorium państwa zajmowały się przede wszystkim niektóre ówczesne organy centralne, tzw. prikazy. Należy wymienić tu m.in. prikaz wielkiego skarbu, zarządzający podatkami bezpośrednimi, prikaz wielkiego dochodu, zarządzający podatkami pośrednimi, prikaz strzelecki oraz prikazy terytorialne, zarządzające pewnymi częściami obszaru państwa, tzw. *czeti*. W praktyce jednak w tym czasie funkcje finansowe sprawowały zarazem prawie wszystkie prikazy, których było wówczas ponad czterdzieści. Nadto do ostatniego kwartału XVII w. w państwie rosyjskim sporządzane były tylko budżety lokalne w powiatach i budżety poszczególnych prikazów. Pierwszym znanym budżetem ogólnopaństwowym jest wykaz przychodów i rozchodów z lat 1679–1680. W roku 1699 powołano do życia tzw. Kancelarię Bliską, która będąc formalnie wydziałem Dumy Bojarskiej, faktycznie stała się zupełnie nowym, niezależnym od niej organem. Do jej zadań należało m.in. sporządzanie rocznych wykazów dochodów i rozchodów państwa<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> S.M. Troickij, *op. cit.*, s. 294 n., 304 n.

<sup>24</sup> W 1725 r. na utrzymanie Akademii Nauk, Kancelarii Medycznej i różnych szkół wydano ponad 100 tys. rubli, co stanowiło ok. 1% całego budżetu państwa.

<sup>25</sup> M.M. Bogosłowski, *op. cit.*, t. 3, Moskwa 1946, s. 235 n.; t. 4, Moskwa 1948, s. 186 n.; S.M. Sołowjew, *op. cit.*, k. VIII, t. 15–16, s. 71 n., 327 n., s. 352 n., 483 n.; t. 9, s. 472 n.; S.W. Juszcow, *op. cit.*, s. 282 n., 348 n.; R. Wittram, *op. cit.*, t. 2, s. 21 n.; M. Heller, *Historia imperium rosyjskiego*, Warszawa 2002, s. 325; J. Ochmański, *op. cit.*, s. 158 n.; Z. Wójcik, *op. cit.*, s. 245 n.; R. Pipes, *op. cit.*, s. 124. Szerzej o polityce finansowej państwa i centralizacji systemu skarbowego w okresie panowania Piotra I zob. S.M. Troickij, *Finansowaja politika russkogo absolutizma w XVIII wiekie*, Moskwa 1966, s. 19 n., 115 n., 150 n., 160 n., 170, 174, 177 n., 191 n., 197–199, 216 n., 221 n., 249 n.; *idem*, *Finansowaja polityka russkogo absolutizma w wtoroj...*, s. 281 n.

<sup>26</sup> ZA, t. 1, nr 9, s. 36.

Brak wyraźnego podziału funkcji między prikazami w zakresie poboru i wydatkowania podatków, a także rozdrobnienie zarządzania finansami, brak jednego organu skarbowego z kompetencjami ogólnopaństwowymi i, wreszcie, brak centralnej kasy — to charakterystyczne mankamenty zarządzania finansami w tym okresie. Pod koniec XVII w. rząd, dążąc do centralizacji aparatu państwowego, próbował częściowo przewyciężyć jego rozdrobnienie przez podporządkowanie niektórych prikazów władzy jednego organu bądź jednej osoby lub przez łączenie prikazów.

W pierwszych latach panowania Piotra I znaczącym krokiem na drodze do centralizacji zarządzania finansami było utworzenie w Moskwie Izby Burmistrzowskiej (1699), zwanej także później Ratuszem, która przejęła pobór podatków, przeprowadzany wcześniej przez 13 prikazów<sup>27</sup>. Z czasem Izba Burmistrzowska zaczęła kierować zbieraniem większości podatków miejskich. Jednocześnie konsekwentnie podejmowane były dalsze działania w kierunku zwiększania dochodów skarbu państwa przez wprowadzanie nowych i podnoszenie stawek dotychczas obowiązujących podatków<sup>28</sup>.

Ważną rolę w tworzeniu i prawidłowym funkcjonowaniu scentralizowanego systemu zarządzania finansami odgrywał także wspomniany na wstępie Senat Rzządzający, ustanowiony w 1711 r., do którego kompetencji należała m.in. władza zwierzchnia nad finansami i poborem podatków oraz troska o zwiększanie dochodów skarbu. Nadzór skarbu był także jednym z głównych obowiązków powoływanego przez Senat i podporządkowanego bezpośrednio carowi *oberfiskala*, określanego niekiedy również generalnym poborcą<sup>29</sup>. Podlegały mu prowincjonalne i miejskie urzędy fiskalne, kontrolujące wszystkie szczeble lokalnej administracji. Powołano je, by ukrócić szerzące się nagminnie łapownictwo i śledzić, ograniczać oraz surowo karać wszelkie nieprawidłowości związane z poborem podatków i innych powinności świadczonych na rzecz skarbu państwa<sup>30</sup>.

Warto również przypomnieć, że wśród organizowanych od roku 1718 w mieście prikazów kolegiów — trzy zajmowały się finansami: jedno głównie ściąganiem podatków i innych dochodów (*Kamer-kollegia*), drugie rozdziałem środków budżetowych (*Sztats-kontora*), trzecie kontrolą dochodów i wydatków (*Rewizion-kollegia*)<sup>31</sup>. Żadne z nich nie mogło wprowadzać nowych podatków. To prawo przysługiwało tylko Senatowi podporządkowanemu bezpośrednio carowi, któremu ów najwyższy organ administracji centralnej zobowiązany był przedstawiać projekty w tym zakresie. Oczywiście i w tym wypadku, podobnie jeśli chodzi

<sup>27</sup> W pozostałych miastach utworzono obieralne izby ziemskie, które powstały przede wszystkim po to, by opanować chaos, jaki występował w poborze podatków miejskich.

<sup>28</sup> S.M. Troickij, *Finansowaja polityka russkogo absolutizma wo wtoroj...*, s. 281 n.

<sup>29</sup> ZA, t. 1, nr 244, 203 n.

<sup>30</sup> ZA, t. 1, nr 252, s. 332; nr 253, s. 233–235.

<sup>31</sup> ZA, t. 1, nr 415, s. 555 n.; nr 424, s. 589 n.; S.M. Troickij, *Finansowaja polityka russkogo absolutizma w XVIII wieku*, s. 19–23; M. Heller, *op. cit.*, s. 346.



o pozostałe uprawnienia Senatu, jego działalność była ograniczana przez osobistą władzę monarchy i jego ukazy.

Jeśli chodzi o władze lokalne, to w pierwszych latach panowania Piotra reprezentantami władzy carskiej w terenie byli wojewodowie. To oni nadal sprawowali kontrolę nad ściąganiem podatków w powiatach oraz podejmowali wiele innych czynności mających na celu pozyskiwanie na rzecz skarbu należnych mu środków finansowych.

Jedną z pierwszych reform Piotra, przeprowadzoną przede wszystkim ze względów fiskalnych, a rozpoczętą jeszcze pod koniec XVII w., było stworzenie samorządu miejskiego. Powołanie w 1699 r. izb ziemskich oraz Izby Burmistrzowskiej, o której wcześniej była mowa, służyć miało głównie sprawnemu i skuteczniejszemu niż dotychczas ściąganiu podatków, myt i innych opłat. Także dokonany w 1708 r. podział Rosji na gubernie ściśle związany był z założeniami nowej polityki finansowej państwa. Przeniesiono wówczas wiele uprawnień skarbowych z priказов na gubernatorów i podlegający im aparat urzędniczy<sup>32</sup>. W celu dalszego usprawnienia systemu ściągania podatków, poboru rekruta i rekwizycji żywności po kilku latach gubernie podzielono na dzielnice, na których czele stanęli landraci, podporządkowani gubernatorom. Mieli oni uprawnienia skarbowe, policyjne i sądowe<sup>33</sup>. Wreszcie, w 1719 r., w wyniku kolejnej reorganizacji administracji lokalnej, powołano w poszczególnych prowincjach (na które wówczas podzielono gubernie) osobnych urzędników ustanowionych do zajmowania się sprawami wyjętymi spod bezpośredniej kompetencji gubernatorów i wojewodów, mianowicie do spraw skarbowych oraz sądowych. Nadzór nad ściąganiem podatków w prowincji sprawował teraz pozostający pod kontrolą wojewody *kamerier*. Podlegał mu *rentmeister*, do którego obowiązków należało przyjmowanie zebranych podatków i dokonywanie wypłat z pieniędzy skarbowych. Dostawami zboża zarządzał *prowiant-mejster*<sup>34</sup>. Każda prowincja dzieliła się na dystrykty; na ich czele stali komisarze ziemscy, którzy podlegali wojewodom i — w ściąganiu podatków — *kamerierom*<sup>35</sup>.

Ponadto, corocznie obok obowiązku płacenia wielu podatków bezpośrednich i pośrednich, państwo zmuszało ludność wiejską do nieodpłatnego świadczenia różnych prac budowlanych. Dziesiątki tysięcy chłopów pochodzących z całego Imperium budowały flotę w Woroneżu, Taganrogu, Azowie, Petersburgu, Kazaniu, kopały kanały, sypały drogi, wznosiły twierdze i miasta, pracowały w manufakturach czy budowały okręty.

<sup>32</sup> Po utworzeniu w 1708 r. guberni i przekazaniu funkcji finansowych gubernatorom zostały im podporządkowane również izby ziemskie. Ratusz stracił swoje dotychczasowe znaczenie jako organ centralny, przekształcając się w lokalny organ Moskwy (1711); N.P. Eroszkin, *op. cit.*, s. 97.

<sup>33</sup> Podział na dzielnice zniesiony został w 1720 r. po wprowadzeniu podziału guberni na powiaty i powiaty.

<sup>34</sup> K. Koranyi, *op. cit.*, s. 402.

<sup>35</sup> Zadaniem komisarzy ziemskich, oprócz ściągania podatków, był pobór rekruta oraz rekwizycje zboża, furazu i podwód dla wojska.

W porównaniu z XVII w. wzrosły także świadczenia kwaterunkowe i podwodowe: chłopcy byli obowiązani zaopatrywać w czasie postojów oddziały wojskowe w żywność, a konie w furaz. Stojące na kwaterach wojsko wyrządzało chłopom „wiele zniszczenia, strat i krzywd”<sup>36</sup>.

Następstwem wprowadzania licznych, często zbyt wysokich podatków i innych powinności, którymi obciążano nieomal wyłącznie stany niższe, oraz na ogół surowych metod ich ściągania były tłumione bezwzględnie bunty i rozruchy, które rozpoczęły się za rządów Piotra już w pierwszej dekadzie XVIII w. W roku 1705 zapoczątkowane zostało powstanie Baszkirów występujących przeciw nadmiernym podatkom i rekwizycjom, stłumione dopiero po kilku latach<sup>37</sup>. Ciężkie położenie ludności chłopskiej i biedoty miejskiej było również jedną z przyczyn powstania w Astrachaniu (1705–1706). Karna ekspedycja w celu odszukania i zawrócenia zbiegłych chłopów zapoczątkowała największy ruch antyfeudalny w pierwszej połowie XVIII w. — powstanie pod wodzą atamana K. Buławina. Rujnujące chłopów utrzymywanie zakwaterowanej we wsiach armii wywołało powstanie w roku 1713. W roku 1722 chłopcy powstali w wielu miejscowościach na Ukrainie.

Trudno nie zauważyć, że politykę finansową Piotra, determinującą charakter i zakres przeprowadzonych przez niego reform skarbowych, cechował bardzo często dotkliwie odczuwany przez jego poddanych fiskalizm. Car nie przebierał w metodach i środkach, aby zwiększyć swoje dochody, permanentnie poszukując coraz to nowych ich źródeł. Jak wiele innych reform Piotra, tak i reformy skarbowe, niekiedy wprowadzane żywiołowo i w pośpiechu, rodziły się w wyniku doraźnych potrzeb, zwłaszcza związanych z prowadzoną przez długie lata wojną północną. W okresie jego panowania troszczono się głównie nie tyle o uporządkowanie systemu finansów, ile przede wszystkim o to, by zapewnić skarbowi jak największe wpływy i uniknąć deficytu w budżecie państwa lub go zmniejszyć. Pod tym względem polityka fiskalna absolutyzmu rosyjskiego miała zresztą wiele wspólnego z działaniami innych monarchii absolutnych Europy.

Dlatego szczególną zasługą Piotra w rozwoju rosyjskiej skarbowości było przede wszystkim przeprowadzenie tych zmian w organizacji administracji centralnej, które spowodowały, że po raz pierwszy w Rosji powstały organy finansowe z ogólnopaństwowymi kompetencjami. Dokonano dość precyzyjnego podziału kompetencji między nimi, co, jak zostało wyżej powiedziane, w XVII w. nie miało miejsca. Ponadto, w wyniku tych działań reformatorskich rozbudowana nadmiernie sieć prikazów zarządzających pobieraniem podatków od poszczególnych kategorii ludności lub mieszkańców różnych regionów kraju uległa ostatecznej likwidacji. Można powiedzieć, że w szczególności wprowadzenie w życie tych właśnie reform w znacznym stopniu wzmocniło dotychczasowy aparat fiskalny

<sup>36</sup> *Historia powszechna*, t. 5, s. 393 n.

<sup>37</sup> W.A. Serczyk, *op. cit.*, s. 131.

oraz, obok innych działań podejmowanych przez cara, sprzyjało centralizacji finansów państwowych i znacznemu wzrostowi dochodów państwa. To z kolei odegrało niewątpliwie istotną rolę w dalszym formowaniu się i umacnianiu monarchii absolutnej w Rosji w okresie panowania wybitnego monarchy. Nie można jednak pominąć oczywistego faktu, iż całkowicie przezwyciężyć rozdrobnienia w zarządzaniu finansami monarchia rosyjska w pierwszym ćwierćwieczu XVIII w. nie zdołała. Stało się to dopiero za panowania Katarzyny II (1762–1796).

## Die Finanzreformen Peters des Großen

### Zusammenfassung

Geld war für Peter den Großen die „Arterie des Krieges“, wie er in einem persönlichen Erlass (*ukaz*) vom 2.03.1711 sagte. Diese Worte sind sehr wichtig, um den Charakter seiner Finanzreformen zu verstehen und sie beurteilen zu können. Die Beteiligung an zahlreichen Konflikten (u.a. mit der Türkei, Schweden und Persien) sowie die grundlegenden Änderungen und Modernisierung des Staatsapparates bedurften konsequenter Maßnahmen, die auf die Erhöhung der Fiskuseinkünfte ausgerichtet waren, was hauptsächlich durch die Erhöhung der Sätze bestehender und Einführung neuer Steuern, Zollgebühren und Schaffung neuer Monopole erreicht werden sollte.

Ein besonderes Verdienst Peters des Großen für die Entwicklung des russischen Finanzwesens lag jedoch in der Durchführung dieser die Organisation der zentralen Verwaltung betreffenden Änderungen. Sie führten dazu, dass zum ersten Mal in Russland Finanzorgane mit allgemeinstaatlichen, sehr präzise aufgeteilten, Kompetenzen entstanden sind. Diese Maßnahmen, neben sonstiger Schritte des Zaren, stärkten wesentlich das bisherige Fiskalapparat und dienten der Zentralisierung der Staatsfinanzen sowie bedeutender Erhöhung der Staatseinnahmen, was wiederum zur weiteren Gestaltung und Stärkung der absoluten Monarchie in Russland zu Regierungszeiten dieses außerordentlichen Zaren führte.