

Politikai
röpiratok.

83.



83
645 ✓

AZ

ÖNKORMÁNYZAT

ÉS

PÉNZÜGYE.

HEGEDÜS SÁNDORTÓL.

12.

BUDAPEST.

ATHENAEUM IRODALMI S NYOMDAI R. TÁRSULAT.

1878.

Ára 1 frt 50 kr.

AZ
ÖNKORMÁNYZAT
ÉS
PÉNZÜGYE.

HEGEDÜS SÁNDORTÓL.

BUDAPEST.
ATHENAEUM IRODALMI S NYOMDAI R. TÁRSULAT.
1878.

LilFs2 007692321

Dr. BALLAGI GÉZA.

Budapest, 1873. Nyomatott az Athenaeum r. társ. nyomdájában.

Évek óta foglalkoztam e könyvecskében foglalt kérdésekkel. Más foglalatosságaim és a rohamosan fejlődő irodalom megakadályozták összeállítását, kiadását. — Most — bár hézagosan, — összeállítám azt, nem azért, hogy teljes és bevégzett művet adjak; hanem, hogy a gondolkozásnak anyaggal és kérdésekkel szolgáljak, melyeknek, törvényhozásunk és irodalmunk is, közvetlen hasznát veheti.

Kelt Budapesten, 1877. december 1.

A szerző.

Bevezetés.

Az önkormányzat, újabb időben, nem csak Angliában, de majd minden alkotmányos, sőt nem alkotmányos nemzeteknél is, jelentékeny feladatokat nyert; illetőleg ott, hol még életbe léptetve sem volt, komoly kísérletek történtek annak életbeléptetésére és később: hatáskörének tágitására. Az állami helyi teendők szaporodásával áll ez kapcsolatban, mert a közigazgatási, politikai és kulturai élet oly sok irányban, annyira részletben kezdett fejlődni, hogy az így elő állott számtalan feladatokra sem a központi kormány, sem általában a kormány-közegek elégségeseknek, sőt alkalmasaknak sem bizonyultak. Másfelől: a parlamentarizmus terjedésével, néhol tervszerűen, másutt önkénytelenül érezték Európa nemzetei annak szükségét, hogy annak biztos, szilárd, széles alapot csak a polgárok öntevékenysége, önadóztatása, politikai érdekeltsége és az állami kötelességek teljes ösmere, önkénytelen teljesítése nyújt; és így hol érdekből, hol szükségből, megindult angol mintára, a decentralisatiós áramlat, körülbelül éppen akkor, mikor Angliában, ellenkezőleg, a túlságos decentralisatió ellenében, mely az újabb állami feladatok gyors felfogására és teljesítésére képtelen, megindult az ellenkező irány.

Tagadhatatlan, hogy a kontinensen és nálunk is igen kevesen értik az angol önkormányzat természetét, tényezőit és így a decentralisatiónak egészen más értelmet, sőt tényleg eltérő irányt is adtak, mint a mivel az Angliában bír. Inkább a társadalmi jogok és érdekek, mint az állami kötelességek szempontjából fogják azt fel; lényegét a választásban, a képviselői hatóságokban, testületi tanácskozásban és nem az állami teendőkben, fokozatos, szellemi és anyagi képesség szerint való, általános részvé-

telben keresik. Sőt nálunk nem csak a kormányval való kapcsolat felbontást, függetlenséget nevezik valódi önkormányzatnak; hanem a helyi érdekek elintézésére hivatott autonómia hatáskörének tágításában hiszik a selfgovernment valósítását, a decentralisatió érvényesülését.

A kontinensen általában elmosódott az autonómia és selfgovernment közti különbség és így nem csuda, ha az állami functiókban való részvétel autonomikus jognak, tehát társadalmi-érdek szempontja alá eső feladatnak és nem polgári kötelességnek tartatik, mely gyakorolható az autonomikus testület által is, de egyéni kötelesség, állami feladat, bár decentralisálva hajtatik végre.

Nem ide tartozik annak részletes kifejtése, hogy mekkora különbség van az angol selfgovernment és az európai decentralisatió vagy erre való törekvés között; csak konstatálni kívántam, hogy a kinevezett békebíró, egyes vagy testületi működése, egészen más, mint a választott vagy, részben kinevezett közegekből álló községi, kerületi és tartományi hatóságoké, melyek Európában, ujabban, több helyen nagyobb és újabb hatáskört nyertek, és így politikai ép úgy, mint közigazgatási és pénzügyi tekintetben kiváló fontosságra emelkedtek.

Másfelől ki kell emelnem azt is, hogy Angliában is, 1830 óta, a békebírói szervezettől lényeges és folyton szaporuló eltérések vannak az önkormányzat terén, épen azon irányban, melyben a kontinensen mozog az: t. i. a választott boardok folyton szaporodnak, igaz, hogy szegény-ügy, egészség-ügy, út-ügy és iskola-ügy terén történik ez, de a kulturállam feladatai épen e téren szaporodnak és ha az angol fejlődés még itt az új irányban is megtartja természetét: t. i. a történelmi tényezők, pl. békebírák mindenik újabb hatóságban szerepelnek, és ezek nem autonomikus, vagyis általános helyi hatósággal bíró testületekké lesznek, hanem a feladatok szerint alakulnak, mint önkormányzati, tehát állami tényezők, mégis a censusra fektetett, ideiglenes hatósággal bíró és választás alá eső, tehát külön kormányi ellenőrzést feltételező, inkább tanácskozó, mint végrehajtó hatóságok egészen új irányt jeleznek Anglia fejlődésében és megközelítik azt a felfogást, mely a kontinensen e tekintetben uralkodik.

Nem vagyok oly feltétlen híve Gneistnak,¹⁾ hogy az angol »selfgovernment« ez újabb fejlődését szükségesnek, úgy szólván kikerülhetlennek ne tartanám; mert a sok ezernyi teendő elvégzésére a tizezer békebíró önkénytes, ingyenes vállalkozása épen nem elégséges, és másfelől az autonomikus választásokban sem látom azt az okvetetlenül bekövetkező társadalmi érdekharcot, mely az állami érdekeket feláldozza osztály érdekeknek, mint Gneist egyik művében kifejti (1. selfgovernment, 879—1018) vagy mint Stein akarja megmagyarázni a francia politikai fejlődést; de az tény, hogy főleg Európára nézve ebben a legnagyobb problémáknak egyike rejlik, mely felöleli nem csak a közigazgatás fejlődését; de az államok politikai és parlamentáris életét is.

Azonban bármi következék be a kettős új irányból: anynyi bizonyos, hogy úgy a decentralisatio, mint annak főleg európai alkalmazása, a községi és megyei, valamint tartományi feladatok szaporodásával és ez a megfelelő költségek átruházásával jár. Tehát úgy a politikai, mint pénzügyi fejlődés szempontjából sokkal nagyobb fontossággal bír az autonomia és önkormányzat most, mint eddig bármikor; mert az állami feladatok teljesítése és a polgárok adóképesége, biztonsága, mivelődése ép úgy, mint az állam ereje sok tekintetben függ azon mértéktől, melyben képes az önkormányzat újabb feladatainak megfelelni, a polgárok túlságos terhelhetése nélkül.

Innen van az, hogy míg eddig csaknem semmi figyelemre nem volt méltatva a községi és általában az önkormányzati pénzügy, úgy, hogy önálló, általános, pragmatikus és kritikai munka mai napig nem létezik e téren, most még a nemzetközi statisztikai kongressusok figyelmét is felkelté ez úgy

¹⁾ Gneist majdnem valamennyi művét használtam kútforrásúl. Különösen (mert a »Justiz« és »Rechtstaat« inkább kívül esik feladatomon) 1. »Selfgovernment, Communalverfassung und Verwaltungsgeschichte in England.« 2. »Die preussische Kreis-Ordnung in ihrer Bedeutung für den inneren Ausbau des deutschen Verfassungs-Staates.« 3. »Die Selbstverwaltung der Volksschule.« 4. »Das englische Verwaltungsrecht, mit Einschluss des Heeres, der Gerichte und der Kirche.« Az utóbbiban az angol önkormányzás történelmi fejlődése, a 2. és 3. pont alatti műben gyakorlati alkalmazása, az elsőben pragmatikus tárgyalása foglaltatik, sőt e mű negyedik fejezete: 879—1018. lapokon egészen az újabb fejlődés birálatának van szentelve.

fontossága, és már négy alkalommal foglalkoztak ezzel. Már az 1855-iki párisi kongressus 2-ik ülésében questionnairet csináltak a municipalis pénzügy tekintetében, melyben többek közt fel volt vetve az állam és municipium adóviszonyának kérdése is, valamint az állam más összeköttetései a községgel. Bécsben 1857-ben b. Hock tett indítványt egy nemzetközi pénzügyi kimutatás szerkesztése iránt, felölelve abba az önkormányzati pénzügyet is; az 1867-iki florenczi kongressus egyenesen községi statistikáról beszél és az általa készített questionnaire: 14—19. pontjai a községi pénzügygyel foglalkoznak. Kérdés van azokban téve a jövedelmi ágak, pótdók, állami adó és segély iránt; a költségek felhasználása, nevezetesen a közigazgatási, közbiztonsági, oktatási stb. kiadások, valamint ezek kötelező és fakultatív természete iránt. Az 1869-iki hágai kongressus már nem csak a község, de a kerületek, testületek stb. pénzügyére is kiterjeszkedik és ezt így indokolja: a kongressus, tekintve annak nagy hasznosságát, hogy az állami budget mellett a községi, tartományi és más közigazgatási kerületek és közintézetek budgetét is külön lehessen tanulmányozni, óhajtja, hogy azok lehetőleg egyformán vezettetnek, hogy összehasonlíthatók legyenek és e végre elkészít egy 131 rubrikával ellátott questionnairet. Így aztán csakugyan létre jött a nagyvárosok első nemzetközi statistikája, épen magyar statistikus által.¹⁾

Ezeket csak azért hoztam fel, hogy láthassa az olvasó, miszerint az önkormányzati és autonomikus pénzügy fontossága már nemzetközi szempontból is el lön ismerve, és bár csak a kezdeményezés stadiumában van még ez; de azt hiszem, évről évre nevedetni fog annak szüksége, hogy úgy az irodalom, mint a gyakorlati törvényhozás kiváló figyelmére méltassa az önkormányzatot és ennek pénzügyi fejlődését; mert attól függ az államélet egészsége; ettől annak, valamint részben a polgároknak anyagi és pénzügyi helyzete.

A két tárgy közt szoros kapcsolat van. Mert a mekkora hatásköre és a milyen természetű teendői vannak az önkormány-

¹⁾ Ez adatok a közelebről megjelenő »Statistique internationale des finances des grandes villes« előszavából vannak véve, Kőrösi József szíveségéből.

zatnak és autonomiának, olyan széles alapot nyernek pénzügyei. Igaz, hogy a költségvetés és fedezeti mód ezer meg ezer különböző alakot és két, három-féle különböző rendszert ölthet magára; de azért, igen természetesen fejlődik a helyi teendőkkel, még ha nem önkormányzat által végeztetnek is, a helyi pénzügy is; és, hogy itt nem csak a polgárok terhelhetése által van érdekelve az állam, hanem a teherfelosztás egyenlősége vagy egyenlőtlensége, a forgalom szabadsága vagy nehézségei, az állami adóalap igénybevétele, saját tulajdonainak megterhelhetése által: anyagilag; az út- és vasúthálózat fejlődhetésénél, a közbiztonságnál és a helyi kulturai feladatok teljesítésének mértékénél fogva pedig: összes állami életében és fejlődésében, az kétségtelen.

Sőt, minthogy Európában is mindinkább győz az az irány, hogy az önkormányzat vonassék be az általános állami teendőkbe is, és ebből magyarázhatjuk ki a porosz kerületi és tartományi szervezet újabb fejlődését, a belga, holland és olasz tartományi képviselőket, nálunk a község, megye és ebben közigazgatási bizottság szervezését; melyekben mindenütt eddig szoros értelemben vett állami, sőt kormányi feladat ruháztatik a helyi hatóságra, — igen természetes, hogy az állam, politikai és pénzügyi tekintetben, még inkább érdekelve lőn ezek működésében. Mert e tények jelzik azt az irányt, melyben ezentúl a fejlődés haladni fog, ha ugyan meg nem akasztatik és a mely irány a helyi kormányzat három alakja közül, hogy Morier felosztását használjuk,¹⁾ nem a francia socialis alapú, sem a régi német burokratikus szerkezetű, hanem az angol mintát választá, nem alkatelemeiben, de az állami functiók decentralisatiójában.

De másfelől: már is mutatkozik a veszedelein is. A községek és városok a kontinensen ép úgy, mint Angliában és főleg Amerikában saját és kerületi feladataik szaporodása következtében, úgy túl lőnek terhelve, hogy a helyi adók nagyon egyenlőtlenül, túlságosan szaporodnak és a helyi adósságok épen az utóbbi évtized alatt óriási mérveket öltének. Igaz, hogy — mint látni fogjuk — leginkább a közbiztonsági és kulturai feladatok természetes fejlődése okozza a költségnövekedést;

¹⁾ A Cobden Club által kiadott »Local government and taxation« 1875. értekezései közt van R. B. L. Moriernek egy alapos tanulmánya a német és angol önkormányzat fejlődéséről, a porosz Kreis-Ordnung alkalmából.

de azért nem kevésbé szükséges, hogy az államférfiak figyelmét felkeltse az; mert itt-ott az állam pénzügeit is fenyegeti a baj (pl. New-Yorkban, Németország nagyon sok városában és úgy látszik nálunk is) és másfelől mind az, a mit az állam tesz a modern eszmék valószínűsítésére: a forgalom szabadsága, a lakásváltoztatás korlátlanlansága, a fogyasztási cikkek olcsósága, a teherviselés egyenlősége, az oktatás ingyenes volta, vagy könnyen hozzáférhetése tekintetében, igen könnyen megrontatik az önkormányzatú autonómia közigazgatása és terhei által. Erre nagyon kézzelfogható adataink vannak és így okvetetlenül figyelmet érdemel.

Másfelől: magok a feladatok, melyek a helyi hatóságra, vagy ott, hol van önkormányzatra bízva, oly fontosak, annyira szaporodnak és oly kényes természetűek, hogy a decentralizáció mellett, párhuzamosan látjuk haladni még Angliában is, a kormány ellenőrzés és államsegély beavatkozását is; kezdődik az legelőször rendőri ügyekben; mert ezek országos szervezése mindenütt szükségessé tette egyfelől: a kormány ellenőrzést, másfelől: az államsegélyt; folytatódik az iskola, szegényügy, úthálózat kezelése és fejlesztése körül és ha e négy kultur feladatban a legszabadabb államban is összefonódni látjuk az állami és helyi hatóságokat, úgy közigazgatási, mint pénzügyi tekintetben: másfelől a centralizáltabb államokban, még ott is hol komoly kísérlet van tette az önkormányzat valószínűsítésére, mint pl. Németországon, Belgiumban, Franciaországban, Olaszországban és nálunk, a központi kormány vagy annak exponált közegei és az önkormányzat számos összeköttetésben, közreműködésben vannak és mindez kihatással van, úgy az egész állam, mint az önkormányzat anyagi és közigazgatási fejlődésére. De viszont, mind az kihívja a bírálatot a tekintetben, hogy mennyiben és meddig helyes a felosztás, az ellenőrzés vagy beavatkozás és hogy milyen hatása lesz annak az egész állam vagy önkormányzat további fejlődésére.

Ezek, nagy körvonalakban, azon kérdések, melyek e munkában tárgyalva, érintve, ha nem is teljesen kifejtve lesznek. És ezek előttünk nem csak theoretikus becsesel bírnak, hanem gyakorlati tanácsokat is tartalmaznak számunkra, ha kritika szemmel vizsgáljuk azokat; mert önkormányzatunk fejlődése,

ujabban új irányt nyert, épen a feladatok szaporodása és az ellenőrzés szervezése tekintetében, és másfelől: a házipénztár behozatalánál fennforoghatnak mindazon fontos kérdések, melyek általában az önkormányzati pénzügygel és annak az állam érdekeivel való viszonyával kapcsolatban vannak; sőt: helyök lehet, a magasabb, filosofikusabb nézpontoknak is, melyek szemügyre veszik, a jövő fejlődése, az állam érdekei és a polgárok kulturai és adózási szempontjából azon irányt, mely az állami teendők egy részének átruházásában áll és mely: az eddigien kívül, a közmunka és házipénztár kérdéseinek megoldási módjában fog praegnans kifejezést nyerni.

Az említett körvonalakban felvetett kérdéseket itt általánosságban nem kívánom fejtegetni; az egyes országokban különböző konkrét alakban előfordulnak azok és ott helyén lesz az elvi bírálat is. Épen azért általános fejtegetés helyett, áttérek az egyes országok önkormányzatának és önkormányzati vagy általában helyi pénzügyeinek ösmertetésére. Itt még csak két kérdésre kívánok felelni, egyik az, hogy mit értek én önkormányzat alatt? és a másik az, hogy tárgyomat hogyan akarom felosztani és feldolgozni?

Az önkormányzatról való fogalmamat azért kell röviden kifejeznem, mert nincs ugyan az teljesen sehol valósítva, de minthogy nem elvont, hanem a tényekből levont fogalom, mindenütt a fejlődés központját képezi és hol öntudatos célképpen követtetik, hol megboszulja magát az ellenök vétőken. Volt alkalmam fentebb említeni, hogy a selfgovernment és autonomia közti különbséget nem mindig veszik észre; pedig az autonomia helyi érdekek szabályozása, melylyel tehát úgy a szabályalkotás, mint a kezelés (nem is lehetne magasabb értelemben véve közigazgatásnak nevezni) összeköttetésben van. Ez leginkább a községi és városi életben mutatkozik. Szoritkozik: vagyon kezelésre, helyi rendőrségre, közegészségügyi szolgálatra. Sok helyen az egyház képezi alapját (az angol vestry és parish fogalma, Svécziában, Svájcban szintén ez, úgy, hogy Angliában és Svécziában csak 1869. óta, Svájcban némely helyen most sincs a világi és egyházi község elválasztva) másutt a közvagyon (pl. Németországon a Gemeinde, leginkább a svájci Allmende és Oroszországban a Mir); míg a nagyobb városok

rendesen várákból keletkeztek. De az tény, hogy az autonómia hatásköre is tágul a község és a kultúra fejlődésével; bejő az út, iskola, egészségügy sok fontos feladata és ezekkel kapcsolatban az állami ellenőrzés nevedése, sőt kezdődik az állami teendők átruházása is, ekkor már a község, illetőleg város kezd önkormányzati teendőket is végezni; mert ez semmi sem egyéb, mint a törvény korlátai között állami teendők helyi elvégzése. E meghatározás: Gneist rendszerének szellemében van összevontan fogalmazva. Meg kell lenni az önkormányzatban tehát a három következő kelléknek: 1. a törvény és nem utasítás által kell korlátolva lenni, törvények és nem utasítás szerint kell eljárnia; mert, jól mondja Gneist,¹⁾ ott, hol az állami functiókat törvényi ellenőrzés mellett át nem veszi az önkormányzat, ott megjelenik a maire és praefect, a pártkormány felügyeleti jogával; 2. az önkormányzat állami functiókat: adószedést, rendőrséget, közlekedési és kulturai feladatokat végez; 3. mégis, mint helyi hatóság működik; tehát területileg körülírt hatáskörrel. És, mint a városokban, állami átruházás által, úgy a kerületekben és tartományokban önkénytesen is átalakulhat a helyi hatóság önkormányzattá; mert már területi működésénél fogva az állam egy részének közigazgatását végzi, habár ezt teheti, mint a kormány exponált közege is, (a német Landrath, a francia praefect); de végezheti mint önálló hatáskörrel bíró hatóság és ekkor lesz önkormányzattá. Az utóbbi a különböző fejlődés szerint keletkezhetik alulról felfelé vagy megfordítva is, de mindenesetre állami átruházást involvál, akár a történelmi fejlődésnél fogva hallgatagon; pl. Angliában vagy ott, hol tartományokból keletkezik az állam, pl. Belgiumban, Hollandiában, Olaszországban; vagy törvényhozási átruházás által, pl. Németországban. De újabb időben még a történelmi fejlődéssel nyert hatáskört is vagy tágítja vagy korlátolja a törvényhozás; tehát általános érvényre emelkedett azon elv, hogy az önkormányzat állami functió.

A selfgovernment és autonómia e különböző fejlődése mutatkozik a törvényhozásokban és tudományos irodalomban is.

¹⁾ Die preussische Kreisordnung.

Az átruházott feladatok német theoriája, mely pl. az osztrák törvényekben nyert határozott kifejezést, oda vihető vissza, hogy a selfgovernment több államban az autonómiába lőn beojtva és midőn az osztrák községi törvény ¹⁾ megkülönbözteti a község saját és átruházott hatáskörét, nem tesz egyebet, mint szembe állítja az autonómiát és selfgovernment-et.

De e jelenség folytán hibába esik Block ²⁾ midőn az önkormányzat eredetét, mely csakugyan állami, az angol békebirótól, a tartományi hatóságokig; az egyes és testületi működés minden alakulásában, akár angol incorporatió, akár szövetség, akár központi törvényhozás útján keletkezzék bár az, mondom, Block az önkormányzat eredetét a község keletkezésével véti össze és tagadja ennek autokton természetét, pedig mindenütt kimutatható ez; Block az állam szülöttjének nézi azt, csak azért, mert később ez csakugyan magának vindikálta a község korlátolását, egyesítését stb. De ez már az állami terület és hatáskör szabályozásával esik össze, melylyel a község keletkezésének semmi köze.³⁾

Sőt kénytelen vagyok, a történelmi hűség érdekében azt is megjegyezni, hogy még az önkormányzat kezdetleges alakjai is, pl. az angol hundred, a magyar Comitatus, a német Gau hűbéri viszonyokból erednek, noha ez már állami tényezők eredménye.

Mindezzel konstatálni kívántam az autonomia és selfgovernment különböző természetét; mert összeolvadnak bár ezek, a történelmi fejlődésben, de úgy a feladatok, mint felelőség, úgy az adó alap, mint más köteleességek mértékére, természetére, arányára nézve külön tekintettel kell lenni e két különböző alkot elemre.

Lehetetlenség sok részletekbe bocsátkozás, sőt ismétlések nélkül minden európai állam fejlődését vagy jelenlegi szervezetét e tekintetben külön előadni. Célom a tárgy ösmertetése és kritikai bírálatra anyagúl szolgáltatása lévén, nem fogok minden

¹⁾ 1862. Martius 5. 5. §. Ugyan-e megkülönböztetés az 1852. decz. 9. berni törvényben is előfordúl.

²⁾ Les Communes et la liberté par. Maurice Block.

³⁾ Sőt az 1789. decz. 14. francia törvény 49—51. cikkei is elfogadják ez osztályozást.

országra külön, részletesen kiterjeszkedni, hanem Anglia, Német- és Franciaország lesz az a három központ, mely körül a rendszer és elkerülhetetlenül szükséges egyes részletek ösmertetése végett, ha kell, csoportosítani fogom az egyes országokat, az egyes kérdések bővebb megvilágítása végett. Így: Angliához közel áll Amerika és Ausztrália önkormányzati fejlődése; sőt a kontinens törekvéseire is világot vet az; Franciaországhoz csatlakozik Olaszország, Belgium és Hollandia; Németországhoz bizonyos tekintetben jó Svájc, sőt Oroszország is, és — a mi legkülönösebb — a két utóbbi, ellentétes politikai fejlődési ország közt is sok hasonlatosság van. A főbb rendszereket képviselő három, elől említett, államban az autonomia és önkormányzat körében felmerült kérdések megvilágosítására fogunk adatokat találni, míg az autonomia és önkormányzat fejlődésének és szervezetének részleteibe, még az említett országoknál sem szándékozom bocsátkozni, csak a rendszer, hatáskör és az adó, valamint pénzügy tekintetében szükséges adatokra szoritkozom. Itt csak azt jegyzem még meg, hogy adataimat lelkiösmeretesen vezetem vissza azon munkákra, melyekből merítvém, de iparkodtam az eredeti törvények és jelentések alapján dolgozni és itt különösen ki kell emelnem Dr. H. Stolp községi törvény gyűjteményét, melynek eddig megjelent hat kötetében ¹⁾ hiteles szövegben feltalálhatók a németországi, orosz, osztrák törvények; a francia törvényeket nyújtja Block, alant idézett művében, ²⁾ az angol törvényeket ösmerteti Leroy Beaulieu nagy művében; ³⁾ továbbá a főbb törvények megkaphatók Gneist műveiben passim, a legfőbb adó törvények pedig Dowell művében ⁴⁾ a Cobden Club által kiadott, már idézett Essaykben; Amerikára pedig világot vet David Wells két rendbeli jelentése a new-yorki kormányzóhoz, ez állam valamint a többi, adózási viszonyairól. ⁵⁾

¹⁾ Die Gemeinde-Verfassungen Deutschlands und des Auslandes. Berlin, a »Deutsche Gemeinde Ztg.« kiadványa 6 k.

²⁾ »Les communes et la liberté, az »appendix«-ben.

³⁾ L'administration locale en France et en Angleterre. Paris.

⁴⁾ The income tax laws, at present in force in the united kingdom, by Stephen Dowell. London, 1874.

⁵⁾ Report of the Commissioners to revise the laws for the assesment and collections of taxes. David A. Wells, Edwin Dodge, George W. Cuyler.

Németországon ujabban csak a községi adókérdés nyert új lendületet, a porosz törvényjavaslat következtében. Így a »Verein für Socialpolitik«, kérdő pontjaira bejött véleményeket (szám szerint tizet) adta ki egy vaskos kötetben; erre reflektáltak: Bilinski,¹⁾ Friedberg;²⁾ Wagner pedig a »Verein für Socialpolitik 1877-ik október 6-iki gyűlésén indítványozott egy — később említendő — határozati javaslatot, melyet külön füzetben indokolt³⁾.

Ezeket, hogy ismételni ne kelljen, valamint a többi forrást, csak itt-ott fogom röviden idézni. Csak azt említem még meg, hogy az egyes országok helyi adózási viszonyait tárgyalja »Esquiron de Parieu, »Traités des impôts« című 4 kötetes nagy művének negyedik kötetében; de minthogy adatai csak 1859—64-ig terjednek,⁴⁾ az újabb adatokat Brasch, Bödiker műveiből, a »Deutsche Gemeinde Ztg.« legújabb évfolyamaiból és az illető országok statisztikai adataiból merítém; bár a helyi adózás tekintetében országos statisztikát csak Belgium, Anglia, ujabban Franciaország és legtökéletesebbet Olaszország vezetnek.

1) Die Gemeindebesteuerung und deren Reform. Leipzig, 1878.

2) Die Besteuerung der Gemeinden. Berlin, 1877.

3) Die Comunalsteuerfrage. Ausarbeitung eines Referats im Verein für Socialpolitik.

4) Parieu művéből az 1867-ben megjelent második kiadást használtam.

Az angol önkormányzat.

Mint Brodrick írja »az angol önkormányzatról« irt értekezésében: »az angol helyi kormányzat története csaknem egykorú Anglia alkotmány történetével«; mert most már be van bizonyítva, hogy nem a norman korszak által teremtett békebirákkal kezdődött az; mert az egyházból származó parish, a katonai felosztásból származó hundred és ennek küldötteiből, a gerefakból alakult megyei gyűlés már az előtt gyakorolta a helyi kormányzatot, csakhogy autonomikus alapon; de a békebirákkal kezdődik az állami alapon szervezett önkormányzat; midőn legelőször 1194-ben a Coronerek mint birák utazzák be az országot, midőn később, 1252-ben, a nagy és kis Constabler keletkezik, midőn III. Eduard alatt a békebirák, mint conservatorok kineveztetnek: az állam rendőri hatalma nyer helyi alakulást és a legujabb időkig is, a coroner: kis községi, a constable: nagy községi (»township«) és a béke biró: grófsági hatáskörrel leginkább bűnügyi, rendőri vizsgálatra, vagy ellenőrzésre van hivatva. A coroner és constable hatásköre nem fejlett tovább, bár a régi elv, »whenever there is a constable, there is a township« most is feltétlenül érvényes, de a béke birák 1530-ban már, a grófság önadóztatási jogát nyerik, és VIII. Henrik alatt már csaknem a mai hatáskört nyerik meg, sőt, a mennyiben új hatóságok mint látni fogjuk, sok teendőben fölöslegessé tevék azt, még nagyobb hatáskörrel, vagy legalább nagyobb befolyással és több teendővel bírtak akkor, mint most.

Tehát a norman korszak óta elmaradt a szász autonomikus fejlődés, mikor minden választáson alapult, és beállott az államhatalom delegatiójának elve, és ez az angol önkormányzat. Ez

most 18,284 grófsági békebiró kezében van, kik 100 font sterling értékű birtok vagy ennek megfelelő jövedelem birtokosai közzül, a grófság élén álló lord lieutenant vagy a custos rotulorum előterjesztésére, a kancellár által neveztetnek ki, az ingyenes hivatalra. Régebben, pl. II. Richard és VI. Henrik alatt napi díj (4 shilling) volt nekik, az üléselés alatt, adva, de erről a nemesség lemondott és az egészen kiment a szokásból. II. Richard alatt számuk is 8-ra volt szorítva egy grófságban; de midőn már Coke irta művét, elv volt a korlátlan számú kinevezés. Kikötve csak 3 feltétel volt és van: 1 »hogy a quartal-sessióban legalább négynek kell jelen lenni és ezek közül egynek vagy kettőnek jogvégzettnek, sőt jogi képzettséggel bírónak kell lenni, melyet a kinevezési formula »quorum«-mal kezd és ezeken maradt a quorum elnevezés; 2. »a ki tényleg fungálni akar, annak »writ of dedimus potestatem«-et kell a cancellariatól kérnie; ebben kijelöltetik az a régi békebiró, ki előtt: a) a »hivatali esküt,« b) a »hódolati esküt« c) a »birtoka utáni qualificatiója feletti esküt« letegye. De most (e formulák sok változása után) az 1868-iki törvény értelmében csak egyszerű alattvalói és bírói eskü tételik és a vagyonról (census) nyilatkozat adatik. Ha tehát az 1869-iki kimutatás csak 11,953 aktív békebirát mutat, és ezek közt több mint 1300 pap, láthatjuk, hogy nem mindenik működik. A békebiró azonban teljesen valósítja az önkormányzat eszméjét, mert ingyenes és eljárásában teljesen független, csak a törvények és törvényszékek által korlátoztatik. Hivatala megszűnik ugyan trónváltozás által, sőt az új névsorból (mely évenként készül) kihagyás és writ of supersedeas következtében is, de az előbbi formalitás, az utóbbi két eset pedig rendkívüli ritkaság. E században csak egy-két ilyen eset volt és az is nagy feltűnést, éles megrovást vont maga után.

A békebirák területi hatósága a grófság, úgy, hogy csak nagyobb megyék osztatnak meg e tekintetben és a szoros értelemben vett Angliában 56 békebirói kommissio van, 52 megyében. E hatóság teendői folytonos változás, illetőleg fejlődés alatt állanak, szaporodtak segédhivatalai, állandóságot és fizetést nyert a clerk, ki mint jegyző az ügyeket előkészíti az ülések számára, és az állami élet fejlődésével a békebirák mindinkább rendőrbirák ká váltak: az ipar-, erkölcs-, út-, fo-

lyam-, koresma-, eseléd-, munka- és szegényügy terén; de a kezelés, sőt közigazgatás is, a szegény-, egészség- és üttgyben külön hivatalokra ment át; a rendészet állandó, fizetéses közögeket, sőt állami szervezetet nyert; a polgári pereket pedig magukhoz vonták a rendes törvényszékek; bár kisebb ügyekben, sőt pl. Skóciában 12 font sterlingig polgári, 50 fontig kereskedelmi ügyekben, most is a békebirák érnegyedes ülése, illetőleg az alsherriff ítél.¹⁾ De másfelől: még a rendőrbiráskodást is, nagyobb városokban, »stipendiary« hivatalnokok kezdik átvenni és a borough, valamint cityk fejlődése mindinkább háttérbe szorítja a békebirákat, bár ezekben is voltak; szóval kezd Angliában is érvényesülni a censusra fektetett, választás útján létrejövő városi tanács és ez által felfogadott állandó fizetéses hivatalnokok kontinentalis rendszere.

Mínthogy az új közögek és hatóságok hatáskörét lesz alkalmam előadni, a békebirák működését, mely most napról-napra kevesebb jelentőséggel bír: a d ó z á s i é s p é n z ü g y i tekintetben, de nagy politikai tényező és páratlan, sehol nem található közeg a közigazgatási jogszolgáltatás széles, Európában mindenütt tévesen vagy épen nem mívelt mezén: így ezt itt kell, röviden, a részletekbe nem bocsátkozva, előadni.

Anglia 52 grófságában és 200 cityjében vagy boroughjában, Irland 32 grófságában és 33 cityjében vagy boroughjában, Skócia 32 grófságában és 22 cityjében vagy boroughjában²⁾ működhetik, de jure, a békebiró és tényleg működik, mint egyes biró: kihágási esetekben, mint vizsgáló biró, bűnügyekben mint rendőr, lázangásoknál; mint rendőrbiró: a piaci, ut, folyam, moral stb. rendészet terén, mint közigazgatási jogszolgáltató az adótarozások és szegényügyi követelések vagy általában dologházi dolgokban; ő állapítja meg a segélyezés eseteit, az elhagyott vagy elromlott gyermekek neveltetési helyét, módját. Tőle függ az egészségügyi törvények alkalmazásának, sőt alsó fokon a gyári felügyelet ellenőrzése is. Egy évben, mintegy fél

¹⁾ Az előzményeket l. Gneistnál és Brodrick értekezését a Cobden-Club 1875-ben kiadott Essay-iben; ugyanitt van az utóbbi állításra Neel Caird értekezése Skóciáról.

²⁾ L. The Statesman's Yearbook. Martin 1873.

millióra megy az általa elintézett rendőri dolgok száma; tőle függ a bűnügyekben az elfogatás vagy kezesség melletti szabadon bocsátás, felügyel az adó, illeték, vámkihágásokra, 100 font sterling büntetési joggal, bár ezzel a pénzügyérek és vámőrök elfogási és büntetési joga ép úgy paralell halad, mint az adóügyekben az adóhivatalok hatásköre. A péktől — a tejárúlig, minden piaczi rendőrbíráskodás alá eső egyén és eset felett szintén a békebiró ítél; a koresma, játékházak ellenőrködése alatt állanak, vasút és utrendőrséget végez; az ujabban mindinkább nagyobb fontosságot nyerő munka és gyár rendőrbíráskodást; a különben vele konkuráló gyárfelügyelőkkel, végzi; a földesúr és bérlő, a házi úr és lakó közt felmerült vitás kérdéseket elintézi. Pedig úgy a polgári, mint a bűnügyi rendészet a panasztól a végzésig illetőleg (az utóbbiban) a feladástól az elítélésig oly terjedelmes feladatokkal jár, hogy az eljárás egy egész Codexet képez (l. 11 és 12. Victoria C. 43.)

Sőt az ujonczok beállításánál és felesketésénél, mint egyesül az adóbecslésnél, végrehajtásnál és elengedésnél, mint testületi (de csak két tagú) hatóság fungál a békebiró, ugyan e minőségben hivatalból tagja a kerületi szegényhivatalnak, illetőleg bizottságnak is.¹⁾

A petty sessióban aztán, mint fellebbezési forum ítél, az egyes békebirák működése felett; ha pedig, mint specialis sessio ül össze, mely abban különbözik az előbbitől, hogy a hundred vagy kerület minden békebirájának jelen kell lennie, akkor kinevezi: 1. a szegényfelügyelőt (overseer) a község ajánlatára 2. a községi rendőröket (constables) az overseer által felterjesztett lajstromból; 3. a mértékfelügyelőt; megállapítja az esküdtek lajstromát; dönt szegényadó reclamatióban; de ezt rendszeren a quartal sessio végzi, jelentést vesz és rendeleteket ad út ügyekben; ipari és italmérési engedélyeket ad.²⁾

A harmadik békebirói forum: az évnegyedes gyűlés, melyet már III. Eduárd rendelt el. Ezt 2 békebiró is összehívhatja. Tagjai: az összes megyei békebirák és tisztviselőik (she-

¹⁾ A békebiró itt összevontan előadott hatáskörét terjedelmesen szakaszonként adja elő Gneist »Selfgovernment«-jében 5-dik fejezetében 217—337. l.

²⁾ Gneist 337—357. 5. et 6. Victoria c. 38.

riff, főconstabler, börtönfelügyelő) a kis és nagy jury tagjai. Ez az első büntügyi törvényszék, esküdszékkal; és fellebbezési forum az egyes vagy testületi békebirói hatóságok ellen. A nagy jury a vádalahelyezést, a kis jury a »vétkest« mondja ki; de ujabban: árulás, gyilkosság és 18 névleg elősorolt főbűn a quartalsessio hatósága alól kivétellett. Büntügyi hatósága ellen fellebbezés »Certiorari«-val a birodalmi törvényszékhez történik, ha pedig semmisségi eset fordul elő »Writ of error« használtatik. Megtartá az évnegyedes ülés, jury nélküli, ítéleti jogát; a kóborlók felett, inas és mester közti ügyekben és kisajátításoknál. Büntető joga 1 évi fogságra terjed.

De fontos hatásköre van a békebirák évnegyedes ülésének a grófság igazgatásában. Ő osztja be ezt kerületekbe, szervezi rendőrségét, (melyhez az állam, ha a kormány utasításait követik, $\frac{1}{4}$ költséggel járul), alkot szabályokat; felügyeleti jogot gyakorol takarékpénztárak és szövetkezetek felett. Örültházakra, vágóhidakra engedélyt ad, sőt grófsági költségen tébolydát tart fenn, útfelügyelőket nevez ki, hidakat épít, mert az útügy inkább községi és társulati feladat; fenntartja a grófsági börtönt és második forumot képez adó ügyekben. Öt font sterling birságon és egy hó büntetésen felül fellebbezési forum. Némely városok szintén birnak önálló évnegyedes békebirói gyűléssel, de igazságügyekben, ezek helyett a tanács a forum. Több, mint száz törvény szabja meg a quartal sessio fellebbezési teendőit; mert a mit a kontinensen a felügyelet végez, az itt minden téren birói ellenőrzés alakjában mutatkozik.¹⁾

A békebirák évnegyedes gyűlése képezi tehát a legnagyobb területi önkormányzati hatóságot Angliában és mint ilyen önálló adózási és pénzügyi rendszerrel is bir. De minthogy a békebirói működés ingyenes, csak a területi működésből folyó teendők okoznak költségeket. Így III. Vilmos és Anna felhatalmazták a békebirákat börtön és útdó szedésére, III. György 1773-ban a highway (országút) és turnpike (vámos-út) feletti ellenőrzésre. Sok törvény foglalkozik a tébolydával, ezek közül az utolsó IV. György, 1828-ból, ezek építésére és tartására a grófságokat kötelezi. De ez uton egyszersmind az állammal pénzügyi viszonyba jött a megye. Mert a grófsági börtönben tartott némely

¹⁾ A quartal sessio dolgait l. részletesen Gneist 358—421. l.

foglyok tartási költségéhez az állam hozzájárul, a rendőrségi kiadásoknak negyedét viseli, a tébolydák fenntartásához is felében járul.

A grófság maga 1739-ig főleg hét különböző adót szedett. 1. Hidra. 2. Börtönre. 3. Fegyházakra. 4. Toloneczozásra. 5. Foglyok tartására. 6. Adósság miatt elfogottak tartására. 7. A főtörvénszék rendeletére elfogottak tartására szükséges költségek fedezése végett. Ez adókat, a községekre kiveté és ezeknek nemcsak reklamási joguk volt; de, bizonyos maximum kiszabása által, már előre biztosítva voltak a túlterheltetés ellen. Így némely esetben a parish hetenként 6 denárnál, máskor 6—8 denárnál, sőt 20 shillingnél többet nem tartozott fizetni, pl. a foglyok tartására II. György (12. Georg. 2. C. 29.) alatt egyesítve lón aztán a 7 adó az általános »Comity taxe«-ban; ezekhez járult azután, idők folyamában. még valami 20—24 különböző czél és adó, melyeket a Goschen-féle bizottság 1870-ben¹⁾ hosszú lajstromban foglalt, de melyek közül csak a katonai rakományokat, (a militia számára), a rendőrségi költségeket emlitem: a rendes tiszti kiadásokon, börtön, tébolyda költségeken kívül. Az állam — mint emlitem — a rendőri kiadásokon kívül, hozzájárul a közönséges foglyok tartásához fejenként és hetenként 4 schillinggel. Úgy, hogy a grófsági bevételek a szoros értelemben vett Angliában, következőleg alakulnak:

1864.

Adó	Államsegély	Más jöv.	Összesen:
fnt st.	fnt st.	fnt st.	fnt st.
1.305.000.	326.000.	303.000.	1,935.000.

1869-ben már

Adó	Államsegély	Más jöv.	Összesen:
fnt st.	fnt st.	fnt st.	fnt st.
1,576.000	352.000	578.000	2,501.000

Ebből tehát az állam: 23—25 százalékot visel. Természetes hogy a szabályozás, ellenőrzés és számoltatás megfelelő jogát is megnyeri ezáltal.

¹⁾ L. e részleteket: »Die Kommunal-Besteuerung in England und Wales, von I. Bödiker. 31. és k. l.

Most már a különböző adókat nemcsak egybe olvaszták, de általában egy alapra, a szegényadó alapra is vetik ki. Még pedig a repartitionalis adó rendszer szerint: minden község megkapja a ráeső összeget és maga veti ki azt lakóira, jövedelmeik arányában; de a költségvetési tervről a község előre értesítve van, és így reklamálhat. Legujabb időben oly egyszerűvé és konsolidálttá vált e viszony, hogy a községi adószedő egyenesen kifizeti a községre eső részt, a szegény adóból.

A grófság budgetjének két ellenőre van: egyik a nyilvánosság, mert minden költségvetés, (mely é v n e g y e d e n k é n t és csak egy n e g y e d r e készül) a helyi lapokban közlendő; a másik az, hogy a local government boardnak jelentés tétetik és ennek elnöke jelentést tesz a parlamentnek. De sehol az előleges helyben hagyás vagy censura kontinentalis rendszere itt elő nem fordul; a ki mulasztást lát a megye részéről a hidak fenntartása vagy börtönök stb. kezelése tekintetében, az egyenesen beperli az illető közeget, és nem folyamodik adminisztratív panaszhoz.

A grófság egy alkerülete régebben a hundred volt, ennek egyetlen adója a lázongás által okozott károk megtérítésére szükséges költség fedezésére vettetett ki. Természetes, hogy ez most nem igen előforduló eset.

A grófság csaknem minden terhét egyenes adóból fedezi. Csak kuriosumkép említi Parieux¹⁾, hogy Chester grófság hajóilletéket is szed. A fentebbi kimutatásban »más« jövedelmi forrás czimén előforduló bevételek ingatlan vagyonból, bérletekből, büntetésekből származnak.

Nem lenne helyes hallgatással mellőzni azt, hogy Skóciában és Irlandban (mely országok fejlődésére Gneist semmi figyelmet nem fordít) úgy a békebirói szervezet, mint a grófság Angliáétól sok tekintetben elütő fejlődést nyert. Skóciában a »barony« volt a főhatóság, melyet a hűbérurak alkottak; midőn 1745-ben Angliával az unio megtörtént, ezek katonai szolgálata azonnal megszüntettetett, főnökük: a sheriff mellé alsheriff rendeltetett, b i r ó hatósággal és ennek Courtja polgári és kereskedelmi ügyekben 12—50 fontig ítél; úgy ez, mint a közbádló

¹⁾ Traité des impôts IV. kötet 7-ik könyve (88—203. sz. van az angol helyi adóknak szentelve.

(mely Angliában a megye hatáskörében szintén nincs) fizetéses hivatalnok. A békebírák, mint »Comittee of supply« vetik ki az adót a grófsági költségek fedezésére, melyek közt, az Angliában szokásokon kívül, a lázadók által okozott károk, törvényszéki épület és az 1857-ben újjászervezett rendőrség költségeinek fele van. Ez a bizottság nevezi ki a börtönfelügyelő bizottságot. Ház és más épület a költségeknek csak felét viseli és másfelől, a grófság és burg közt: a föld és jövedelem nagyság szerint, osztatik meg a közös rendőrkiadás; a marhavész költsége, választási lajstromok készítése szintén a grófságot terheli. Goschen másfél millió font sterlingre teszi a skót önkormányzat költségét, de oly aránytalanul oszlik meg az, hogy Kirkenbrigdben $1^{10}/_{16}^0\%$ és Buteban $9^0\%$ -kát veszi igénybe a jövedelemnek¹⁾ és a grófsági terhet csaknem egészen a földes úr fizeti.

Irlandban a grófsági hatóságot, a baronial sessio és nagy jury közt látjuk megosztva. Ennek tagja minden nagy birtokos vagy helyettese, ez kezeli az összes grófsági pénzügyet, most évenként 1,219.000 font sterlinget szavaz meg: út-, híd-, tébolyda- és rendőrségi költségekre; a baronial sessio számát a nagy jury szabja meg: a békebírák és adósok vegyes testülete ez, 5—12 tagjánál több nem lehet; ez administral, mint a nagy jury bizottmánya. Régebben egészen birói feladata volt a nagy jurynak; de 1782-ben ettől megfosztatott és azóta mindinkább veszté hatáskörét, úgy, hogy 1836 óta tisztán az említett fiskalis teendőket végzi. A sheriff választja a nagy jury tagjait 50 fonttal bíró freeholderek és 100 fonttal bíró leaseholderek közül. Irlandban úgy a tébolydák, mint börtönök külön biztosok felügyelete alatt állanak, minthogy ezeket a kormányzó, a szegény hivatalt a központi kormány szervezi: természetes, hogy a grófságnak csak a fedezet megszavazása maradt hatáskörében. Ez az önkormányzat utolsó biztositéka.

De nyert ez Irlandban két sajtáságos irányban fejlődést. Egyik: a kivándorlások elősegítése, ezt a kerületek, (electoral divisiok), pénzzel mozdíták elő, mely terhes adó lett a népre; ezért 1849-ben határ szabattott annak és ki lön mondva, hogy 6000 font sterlingnél egy évben többre nem mehet az, vagyis egy

¹⁾ Neel Caird értekezése. Cobden Club essayben. 1875.

font sterlingre 11 schilling 4 pencenél több nem eshet. Bár ennek ellenőrzése és kezelése már a szegényügyi hatóságra tartozik. A másik specialitás Irland fejlődésében az, hogy az önkormányzat, vasutat létesített, garancia mellett. Igy Mulingartól Galway-ig, Dunmonwaytól Skibberee-nig, Cork megyében; Limerick, Castle Izland és Gortatlea közt, Kerry megyében; Clerra és Meelick közt, King megyében; Tuam és Claremorris közt Galway és Mayo megyékben, és több más vonal grófsági garancia mellett jött létre; sőt Waterford megye és város a vasút igazgatóságában is részt vesz. Az inség idején pedig részben állami, de részben grófsági (kölsön) költségen négy csatorna épült. Mindez csak Franciaországban található még fel és épen e találkozás miatt is érdekes.

Tehát Skóciában és Irlandban az önkormányzati költségkivetés és kezelés sokban eltér Angliától, más felől az önkormányzat birói hatásköre nagyobb Skóciában és kisebb, mert csaknem semmi Irlandban, mint Angliában; harmadszor az állambéavatkozás leginkább mutatkozik Irlandban. Mindezt nemcsak a grófság, de a község és kerületek működésében is tapasztalhatjuk és híven megfelel az állami fejlődésnek. Irland helyi önkormányzata 1872-ben 2,905.250 font sterlingbe került.¹⁾

Ezekből láthatjuk, hogy a békebirák és ezek területi hatósága mily pénzügyi és adminisztratív fontossággal bír Angliában. Még csak azt jegyzem meg, hogy a fizetéses rendőrség kötelezettsége a grófságokra nézve Victoria királynő alatt 1839 és 1840-ben lőn kimondva; de csak 1856 óta keresztül víve, ebben a városi és vidéki rendőrség konkuráló hatalma is ki lőn mondva; de egyszersmind állami felügyelők ellenőrzése és egyforma szabály alkatás is, — csak e feltételek alatt viseli a költség egy negyedét az állam. Administratív és pénzügyi tekintetben a grófságnál nagyobb jelentőségre jutottak a grófság területén, részben a békebirói hatóságtól elváltan fejlődött újabb, kerületi hatóságok; nevezetesen: a szegényügyi unio, az ügyi kerület és az egészségügyi hatóságok. De e három nagy feladatot a községből veszi eredetét és csak fejlődésében nyert

¹⁾ L. W. Neilson Hancock Localgovernment and taxation in Irland. Cobden Club Essays. 1875.

területi expansivitást; tehát mielőtt ezekkel foglalkoznánk, a község és város viszonyainak fejlődésére kell egy rövid pillantást vetnünk.

Az angol község (parish) soha nagy jelentőségre nem emelkedett. Mint neve is mutatja, egyházi kapcsolat volt, hatósága IV. Vilmos koráig legtöbb helyen az open vestry, vagyis: a hívők templom körüli gyülekezete volt, mint általában mindenütt a népgyűlés az első hatóság. Az ugy nevezett Hobhouse Act (1 és 2 Vill. IV. Ch. 90.) határozza meg, hogy 800 lakónál többel bíró községek az adófizetők $\frac{1}{5}$ -dének kivánságára 12—50 tagu »select vestry«-t tartoznak választani. Ez lesz az első concentrált községi tanács. De fakultative már III. György alatt be volt az hozva. Addig a népgyűlés képezé a hatóságot és ennek minden egyes célra külön végrehajtó közege volt. Régebben a pap volt a községgyűlés elnöke, sőt segéde volt a jegyző (a parish clerk) továbbá a sekrestyés és pedellus voltak a szolgák. De ez egyházi szervezet mellett a világi feladatok külön szervezetet hoztak létre, a fejlődés arányában, így, bár az egyházi gondnokok (churchwarden) ma is fontos állása, a szegényügy és morális rendőrség elintézésében nyert jelentőséget; az út és egészségügy újabb közegeket tett szükségessé, továbbá: a községek fejlődésével keletkezett a világitás, kövezés, piaczi rendőrség és más feladat, melyek végzésére a megfelelő közegek megválasztattak; de az alap mindig a vestry volt, és az egyházi adóból folyt a jövedelem, melynek általános kötelező ereje Angliában csak 1869-ben, Irlandban azonban már 1834-ben szűnt meg, ettől kezdődik a község világi hatóságának és pénzügyének önálló fejlődése.

Legnagyobb jelentőségű volt, úgy a feladat, mint a községek fejlődése tekintetében, a szegényügy. Miután a reformatió következtében a templomi és főleg szerzetesi szegénységélyezés megcsökkent, a koldulás, kóborlás az ország biztonságát is veszélyezteté, ezért Erzsébet 1601-ben (43. Eliz. C. 2.) hozta örökre nevezetes és most is érvényes szegényügyi törvényét, melynek két alapelve van: 1. »hogyminden szegény vagy munkával látandó el, vagy segélyezendő; 2. »hogyminden szükséges eszköz községi uton teremtessek elő.

Legyen szabad megjegyezni itt, hogy a szegény tartás köz-

ségi kötelezettsége sehol oly feltétlenül kimondva nem volt mint Angliában. Kötelezővé van az téve Ausztriában, Németországon, Svécziában, Norwegiában, Dániában és némely amerikai államban; az 1870. jun. 6. német törvény is kimondja a házi segélyt és angol mintára (ennek fejlődését látni fogjuk) helyi és tartományi uniók szervezetét is kimondja; de a dolgoztatás, a munkajog eszméje (a Blanc által hirdetett *droit a u travail*) csak Erzsébet törvényében van kimondva; bár az életben szigorúbb alkalmazást nyert az.¹⁾ De a szegénységélyezéssel a letelepülés és polgári jog kérdése is kapcsolatban van, mert idegen községi segélyben nem részesülhetett. Ez a kérdés sok dolgot adott az angol törvényhozásnak és sok üldözésnek tette ki a szegényeket, minden község iparkodván lerázni magáról betegeit, szegényeit. A letelepülés és segélyeztetés jogzimei egész apparatussal lőnek megállapítva (születés, házasság, bérlet, szolgálat, adófizetés stb.) de a kérdés a községben megoldva soha sem lőn; hanem 1834 óta az Unio lőn szegényügyi hatósággá és lassanként ennek kerülete lőn honossági illetékességi jogkörré, és így a községek fősrénysége, kegyetlensége megszűnt. A fejlődés ez új irányát a Gilbert féle törvény nyitja meg (22. Georg. III. C. 83.) mely a fizetéses szegény hivatalokat hozta be és megengedte több község egyesülését a szegény segélyezés végett, továbbá szegénydolog házak építését sürgeté: tehát visszatért arra az eredeti intentióra, hogy d o l o g u t j á n kell a szegényen segíteni. Mert a segélyezés botrányos kihágásokra vezetett, a földesurak fizetették napszamosaikat a szegénykassából, hogy leszállíthassák béreiket.

A község szervezetében, a szegényügy tekintetében először a Sturges Bourne féle akta (59. Georg. III. C. 12.) útján állott elő változás, mely először hozta be a vestryk választását 6 kumulatív szavazattal, vagyis minden 25 font sterling jövedelem azon 50 fonton felül, mely adja az első szavazatot, ad egy-egy szavazatot, de hat szavazatnál többel senki sem bírhat. Ez a kumulatív szavazat jog most már majd minden fontosabb, vállalt, hatóság alapja Angliában.

¹⁾ Rapport de l'inspection generale des etablissemens de bienfaisance 1874. Paris.

De a szegényügy országos szervezetet 1834-ben nyert (4 et 5 Will. W. C. 76.), a midőn a központban kormánybiztosok nevezettek ki az ellenőrzésre; kötelezővé tétetett (26. és 37. §.) a községeknek szegényügyi uniókká egyesülése; meglőn szabva a segélyezés módja, dologházak építése és fizetéses hivatalnokok tartása. Úgy, hogy most Angliában több, mint 650 poorlaw-unio van, átlag 30 ezer embert magában foglaló kerülettel. Ezzel, a régi községi letelepülési és polgárjog nem szűnik meg ugyan szigorú feltételeivel; de minthogy a segélyezés széles területén történik, nincs káros hatással, és egyszer s mind ezzel lőn Erzsébet törvényén változtatatva; a község helyébe a kerület jővén a szegény segélyezésben; ezt követte Németország is, legújabb szervezkedésében.

Azonban a régi jognak jelentősége 1865-ig volt; mert ez évig a község fizette az unionak szegényeinek tartását és így a kiutasítás, ovatosságból, előfordult, úgy, hogy még a 9 et 10 Victoria C. 66 törvény is a kiutasítás megakadályozásának feltételeivel foglalkozott és az öt évi lakást mondá ki az elmozdíthatlanság feltételének, a 24. et 25. Victoria C. 55. ezt egy évre szállítja le (a német törvény két évet mond.) De 1865-ben meghozatott az »Union Chargeability bill,« mely az egész szegényügyi költséget, a mellék terhekkal együtt, milyen a himlőoltás, polgári lajstrom vezetése, és szegények temetési költsége, a községről az Uniora teszi át. Ezentúl a község nem szegényei, hanem jövedelmei arányában járul a költségekhez. Ezzel a község önállásából sokat vesztett; de a teherviselés egyenlősége és a szegényügy nyert.

A szegényügyi hivatalba a község lakói kumulatív szavazattal választják képviselőiket, — írásban beadott és a Clerk of Uniohoz beküldött kijelöléssel. A kumulatív szavazatjognak, a választók 8%-ka veszi hasznát.

A község azonban még mindig jelentékeny szerepet visz ez ügyben; választott szegény felügyelője (overseer) az első forum szegényügyben, ő veti ki a szegény adót, a békebíró hagyja azt helyben; bár 1862 óta az Unio bizottsága ellenőrzi ebben is, sőt fizetéses taxatorok által helyettesítheti is ezt. Az overseer szükség esetén segélyt is nyújthat. Készíti a választó lajstromot

stb. De a szegényügyi hivatalnak joga van fizetéses adószedőt is alkalmazni, és bár ezt a Queensbench 1839-ben kétségbe vonta, a községek egyharmadában van az alkalmazva. Ép úgy alkalmaz a szegényügyi hivatal fizetéses titkárt, pénztárnokot és kerületi orvost. Sőt minden Unióban van rendszeren 2 segélyző hivatalnok (relieving officer) alkalmazva, kikhez jó a szegények folyamodványa, ezek sürgős esetekben segélyt is adnak; vezetik a számadásokat, melyeket a (kinevezett) kerületi számvevők (district auditor) felülvizsgálhatnak. Szegény munkások rendkívüli (ínségi) munkában olykor dologházon kívül is alkalmaztatnak és ennek felügyeletére felügyelők vannak kinevezve.

De mindezeknél fontosabb a dolog — szegény házak kizárólagos kezelése, mely az Uniók feladata; ezek iskola, kórház és dologház egyesüléséből álló intézetek, nagy személyzettel és sok költséggel. Úgy, hogy a szegény hivataloktól függő hivatalnokok száma 1844-ben 8290, 1850-ben 12,853 és 1867-ben már 15,000 volt. És, hogy mekkora pénzerő van összpontosítva, ez új szerkezetű és az angol önkormányzat multjától lényegesen eltérő hatóság kezeiben: kitűnik abból, hogy 1872-ben 8,007.403 font sterling, 1873-ban 7,692.169 font volt a szegény segélyezés és ezen kívül, a szegény adó czimén, más czélra még szedtetett 1872-ben: 3,724.712 font. 1873-ban: 4,094.783 font 187⁴/₅-ben: 6,681.000 fnt.¹⁾ És 900 ezertől egy millióig megy a segélyezésben részesülők száma. Minthogy az összes angol önkormányzat költsége 187²/₃-ban: 32,829.076 font volt, (de ebből 8,106.450 font egyenes adó és 1.765.088 font illeték, vám stb. kizárólag kamattal fizetésre volt fordítandó) tehát a 22,957.031 font közigazgatási költségnek egy harmadánál nagyobb összegét teszi ki a szegénysegélyezés. 187⁴/₅-ben pedig Anglia összes helyi és önkormányzati kiadása, Craigie szerint²⁾ 41,877.000 font sterling volt; és ebből kamatra, törlesztésre: 8¹/₂ millió font kellett; tehát a megmaradó 33 millió fontnak még mindig jelenléteken részét teszi a 6,681.000 font szegény segélyezés.

Nem akarok a szegény ügy további fejtegetésébe bocsátkozni, mint a községből kiinduló és mint a választási, valamint kinevezési rendszernek, az angol önkormányzat rétegeiben való

¹⁾ Third annual report of the local Government Board. 1872—1874.

²⁾ Journal of statistical society júniusi füzete 1877.

első és leghatalmasabb nyilvánulása volt az csak czelomnak megfelelő.¹⁾ De itt meg kell még jegyeznem, hogy a d ó z á s, p o l g á r i l a j t s t r o m k é s z í t é s e, h i m l ő o l t á s s t b. tekintetben szintén nagy fontosságú tényezővé lőn a poorlaw Unio: közegeivel, valamint felsőbb hatóságaival együtt; és minthogy a s z e g é n y a d ó l ő n az angol önkormányzat általános jövedelmi forrásává; e tekintetben még, tárgyamnak megfelelően, alább foglalkoznom kell azzal.

A szegényügyi Unio, a községtől átvette a segélyezés ügyét; de nagy területe és hatósága daczára nem volt némely feladatokra elégséges nagy. Így: a számellenőrzés, az összes önkormányzati adózásra nézve, átlag 13 szegényügyi Unio egyesítve lőn (7. et 8. Victoria 101.) egy kerületi Auditorra bizva; m e n h á z a t i s t ö b b U n i o e g y ü t t é p í t e t t é s a q u a r d i á n o k b o a r d j á b ó l e g y k ö z ö s b o a r d o t k é p e z e t t e n n e k k e z e l é s é r e. Szintén a fentebb említett törvény hatalmazza fel a szegényügyi hivatalt, hogy szegény-oskolák állítására és kezelésére több Uniót egyesítsen; de eddig csak hat jött létre. Csak a fővárosban sikerült ez teljesen.

Mindez az önkormányzat területi kiszélesítése, de a modern kinevezés és választás, vagyis a központi hatóság ellenőrzése alatt álló választott boardok alapján; mindez ujkori administratió, mely elüt az angol önkormányzattól. Ezért provokálja Gneist bírálatát, ki a v á l a s z t o t t g y ű l é s e k a d m i n i s z t r a t i v é s ö n k o r m á n y z a t i j o g o s u l t s á g á t f e l t é t l e n ű l t a g a d j a é s a központi kormány kinevezett hivatalnokainak ellenőrzésében és beavatkozásában: a pártkormány hatalmi körének veszélyes növekedését látja.

A községi és szegényügy Skócziában és Irlandban némi részben eltérő fejlődést vett az angoltól. Skócziában a hatos kumulatív szavazattal választott parochial board kezeli a segélyezést, még pedig k ü l ö n b ö z ő a l a p o n s z e d i b e e r r e a s z ű k s é g e s p é n z t. A községek legnagyobb részében (598) a teher felét viselik a bérlők, felét a tulajdonosok. 183 községben a föld és más ingatlan (ház, gyár, bolt stb.) különböző osztály alá esik és e szerint szabatik ki a bérlőre eső rész. Van 23 község, melyben

¹⁾ A részleteket l. Gneist Selfgovernment X. fejezet: 684—776. l.

hagyományos szokás szerint vették ki. Némely község nem is vet ki szegényadót. Továbbá Skóciában sokkal kisebb (11.8%) aránya a szegényeknek van szegényházban, mint Angliában (hol 20%), a többi háznál segélyeztetik. Azonban a Skóciában levő 62 szegényházból is negyvenet községek szövete hozott létre. Mindez a községek egyenlőtlen adózásával, a segélyezés visszaéléseivel és a szegények kiűzésével ép úgy össze van kötve, mint volt Angliában, míg a kerületi rendszer be nem hozatott. De másfelől: Skóciában a községi szervezet erősebb, mit előmozdított a szegényügy önálló kezelése és az a körülmény is, hogy 1872 óta iskola tanácsokat is a község választ, az iskola költséget tulajdonos és bérlő felében fizeti; de a községi teher is oly egyenlőtlen lön, hogy az ország különböző részeiben 3—36% közt változik annak százaléka. Mindenkinek annyi szavazata van (5—15) a hány tagja van a boardnak; tehát a Hare-féle szavazat rendszer itt alkalmazva van. Hogy Skóciában a község mily jelentőségű, kitűnik abból, hogy összes 2,323.785 fontra menő önkormányzati adójából 1,105.892 fontot a falusi és 653,193 fontot a városi községek vetnek ki; állami segély csak 126,786 font és ennek is nagyobb része törvénytörvényes költségeké.¹⁾

Ellenkezőleg: Irlandban 1838. óta Uniókban van koncentrálva a szegényügy; nemcsak, hanem ennek központi boardja átalakult 1872-ben az ország belügyi kormány közegévé, melynek elnöke a kormányzó (Lord lieutenant) és alelnöke: a főszegényügyi biztos (Chief Commissioner of poor law.), 1844. óta poor law Uniora van bizva a házassági lajstrom is; sőt 1848-ban az egészségügyi, 1865-ben, csatornászati hatóság is reá bízott és 1874-ben a hatezer lakónál kevesebbel bíró városok is ellenőrzése alá adtak. A szegényadó-collector készíti 1850. óta a választó lajstromokat. És másfelől a községi szegényügyi quardiánokra lön bizva: a házbérletügy (1851.) sütődék, boltok (1863—1869.) temető ellenőrzése s rendőrsége. Szóval: Irlandban a szegényügyi hatóság: csaknem az egész községi és helyi állami működést keretébe vonta. De politikai okokból (az angol földes urak érdekében) ki lön mondva, hogy a bérlők censusoknak csak felével számítanak a választásoknál.²⁾ Tehát

¹⁾ L. Neel Caird tanulmányát a Cobden Club Essayben. 100—167. l.

²⁾ L. Hancock tanulmányát Cobden Club essayben 173—230. l.

a szegényadót a nem érdekeltek ellenőrzik és e miatt sok a panasz a pazarlás, egyenlőtlenség ellen. Azonban némely reform Irlandban előbb lőn valósítva, mint Angliában. Így: 1. Az adónak a bérlő és tulajdonos közti felosztását 1870-ben ajánlja Angliának a Goschen-féle bizottság, 1838-ban már valósítva volt az Irland községeiben és 1870-ben a grófságokban és bárói kerületekben is. 2. 1867. óta — mostanig folyton sürgetik Angliában a helyi adózás számára az egyforma becslést, folyó év (1877.) februárban terjesztett be e végre Booth egy új javaslatot legalább az ingatlanokra nézve, és már 1852-ben életbe lőn léptetve az Irlandban. Hogy a tébolydák, hajózás, csatorna rendszer központi ellenőrzése is tökéletesebb Irlandban, az tény. De másfelől: ott nincs helyi iskolai adó, sem hatóság. Szóval: az állami centralizáció előnyei és a községi, önkormányzati elnyomás hátrányai mutatkoznak Irlandban.

Azonban ideje visszatérnünk az angol községi rendszer fejlődéséhez. A szegényügyből indultunk ki és láttuk, mint nőtt az országos szervezetté, mely az önkormányzatnak új alakot és a központi kormányzatnak új hatalmat adott. Épen így vagyunk az egészség-üggyel. Daczára annak, hogy ötven különböző törvény hozatott ez ügyben, 1848-ig nagyon rossz lábon állott az. Ez évben kodifikáltattak az elszórt, ellenmondó törvények és behozatott az egészségügyi hatóság: úgy a központban, mint a községekben és városokban. Ha egy községben 7 éven át ezer emberből 23 elhalálozott, az adózók egytizede kérhette az egészségügyi hatóság megteremtését, ott is, hol városi tanács vagy más szervezett községi hatóság nincs. E helyi board a központi board közvetlen hatósága alá került. És ez nem valami ártatlan, tehetetlen hatóság. Az utcaszabályozás és kisajátítás, csatornázás és kövezés, vízvezeték, nyilvános mosó és fürdő helyek, vágóhidak, tűzország, piaci rendőség, bérkocsik, temetők egyaránt hatósága alá kerültek, szóval: csaknem teljesen egyesíti az autonomia és önkormányzat minden községi teendőit, a szegényügyen kívül. Adóját a szegényadó alapból meríti, de önállóan veti ki. Azonban csak az épület viseli azon adó föterhét; mert a külsőségek (föld, kert stb.) a tehernek csak egyegyedét hordozzák. És a hol magán használati célról (pl. járda, világítás, csatornázásról) van szó: ott az illető viseli a költséget.

Az egészségügyi hatóság választása szintén hatos kumulatív szavazattal történik, (50—350 font sterling) census mellett. Az ellenőrzés, szabályalkotás, főfelügyelet központi joga a csak hat évre teremtett »General board of health«-ról: a 21 et 22 Victoria C. 97. által a »privy Councilra, illetőleg belügyminiszterre ment át. És így: e tekintetben Anglia önkormányzata egészen oly fejlődést nyert, milyen a kontinensen észlelhető.

Ugyan e rendszer tíz év múlva (1858.) egy törvénnyel, melynek czélja »a közegészségügyi törvény javítása és a helyi kormányzatról való további intézkedés, falukon és népes kerületekben,« a kis városokba és nagy községekbe is behozott, a tanács, illetőleg helyi bizottság kétharmadának vagy adózók egytizedének kívánságára. Ez azt jelenti, hogy ott, hol tanács vagy más képviselő van, ennek, és másutt az adózóknak kívánságára minden község átalakul egyöntetű, választott hatóság alatt, valóságos modern községgé; a kisebb községek egy kerületté. A fővárosra 1855-ben lőn e rendszer (a City kivételével) kiterjesztve, és ennek folytán 56 kisebb község alakított annak területén 15 nagyobb községet, kerületi tanácssal, és 23 nagyobb község, önálló hatóságot; ezek egy-egy taggal képviselve vannak a központi tanácsban.

Az angol községnek még két fejlődési irányát kell jeleznem. Az egyik az ügyi hatóság, a másik a kisebb, inkorporált városok tekintetében mutatkozik. Az angol törvény községi teendőnek nézte az ügyet, csak a hidépités volt grófsági feladat, az országnak pedig soha semmi köze nem volt azzal, ennek, másutt nagy, feladatait társulatok teljesíték, — vámos utakkal. De a községek köteleességét és a békebírák ellenőrzését számos törvény szabályozá, melyek 1773-ban lőnek kodifikálva (13. Georg. III. C. 78.). Ez a vicinalis útra a közmunkát szabja meg, minden 3 ló vagy 50 font jövedelem után egy kettős fogat, gyalogosok után (2 schillinggel megváltható) 1 napszám jár minden ember után: 15—68 év között; hol ez nem elég, utadó vehető ki, de ez $3\frac{3}{4}$, szükség esetében $8\frac{3}{4}\frac{0}{10}$ -nál több nem lehet. A községi választott surveyorra volt bízva, a kivetés és végrehajtás, a békebíróra az — ellenőrzés. 1836-ban azonban új rendszabály jön: ez községi választott boardokat hoz be, sőt több község egy útkerületté egyesülését teszi kilátásba, a természetben

szolgálat helyébe (27—39) út adót (highway rate) szab ki, ennek határát $12\frac{1}{2}\%$ -ban állapítja meg és a községi surveyorok választását is a hatos kumulatív szavazatra bízta. Azonban a grófsági évnegyedes gyűléseknek feltétlen joguk van út-kerületeket alkotni és akkor, a községek előterjesztésére, a békebirák nevezik ki a surveyort, ki ekkor kerületi tisztviselő lesz, de ujabban, a 25. és 26. Victoria C. 61. törvény, kötelezővé teszi (for the better management of highways, című a törvénynek) a kerületi boardok teremtését, ott, hol eddig meg nem alakultak, ennek az aktív békebirák ex offo tagjai (épen mint a szegényügyi boardnak is); a kumulatív szavazat itt is érvényes, de a földes úr, mint ilyen, külön szavazattal itt nem bír. Másfelől: a békebíró mint egyes és mint testületi hatóság, a special és quartal sessioban teljesen megtartá ellenőrző, szabály alkotó jogát; a békebíró rendeli el most is, hol javítandó vagy építendő út, ő ellenőrzi a kivetett adó behajtását; az adót a szegényalapról veszik. A vámos utak (turnpike) rendszere (mely Irlandban már egészen megszűnt) nem tartozik az önkormányzat körébe. Csak azt jegyzem ide tehát, hogy 1873-ban Angliában volt: 28,484 kilométer vámos út, 91,374 kilométer, kerület, és 77,553 község által fenntartott út; Skóciában: vámos út 9141, közönséges 23,258 kilométer, ezt és sok helyen az 1924 kilométernyi katonai utat is, a község tartja fenn. Míg Irland 75,869 kilométernyi útja községi és kerületi költségen tartatik fenn. Nagy Británia útra és hídra együtt 128 millió frankot fordított összesen azon évben és ezt az önkormányzat viselé.¹⁾

Az angol városok alapját kiváltságok képezék, 1871-ig a parlamenttől kelle az incorporatiót nyerni és ez több ezer forintba kerülvén, a városok fejlődését nagyon hátráltatá. Régebben a borough és cityk egyes kiváltságos osztályok és czéhek hatalmába kerültek, ezek önmagukat egészíték ki a város kormányzásában, és így számtalan visszaélés, pazarlás volt. Mikor 1833-ban egy bizottság a városi állapotok megvizsgálására kiküldetett, botránys dolgokat talált. Ezért, 1835 ben, hozatott meg a municipalis corporatiók reformjáról szóló törvény, mely a választók,

¹⁾ L. Gneist 835—866. 1. és György Endre »A közutak kezelése Angliában« négy közleményét a »Magyar közlekedés ügy« 1876. 4—6 füzetében.

a képviselő és tanács jogait szabályozá; de ez természetesen különböző alapon történt. Mert vannak grófsági városok, a cityk (ilyen van Angliában 19), ezek a grófságoknak megfelelően, önálló békebírói szervezettel bírnak; vannak parlamenti városok, melyek követküldési joggal és municipalis boroughok, ezek csak a autonómiával bírnak. Ezek hatáskörének megfelelővé kellett tenni a hatóságot is; a jurisdikcióval nem bíró városok a kerület alá tartoznak, e tekintetben néhol a városnak rendőrsége is közös a megyével; továbbá az élő kiváltságos polgárok előjogait (illeték mentesség, közjövedelem felosztása stb.) respektálni kellett, de azért a 3 évre választott és harmadában évenként megújuló városi képviselő és ez által 6 évre választott, felében 3 évenként megújuló tanács általánosán keresztül lón vive, és a városi önadóztatás a szegény adó-alapra lón utalva, a fizetéses hivatalnokok, sőt ujabban a békebírók helyét elfoglaló rendőrbírók száma is napról napra szaporodik; városi vagyon kezelés, kövezés, világítás stb. a tanácsban koncentrálva lón. De egyszersmind kölcsön, elidegenítés stb. tárgyában a pénzügy-miniszter engedélye (ez a kontinentális eszme) lón kikötve. A túl- vagy egyenlőtlen terhelés ellen a polgároknak fenntartatott a »writ of certiorari« és másfelől a központi kormány túlkapásai ellen, a városnak és közegeinek megmarad a polgári jogok védelmére a »mandamus« a főtörvénytörvényéknél; ez a két jog a régi angol jogfejlődés erőteljes maradványa.

Hogy a kisvárosok mily jelentőséggel bírnak, kitűnik abból, hogy 1873-ban összes bevételük 3,437,834 font volt, ebből államsegély csak 169,185 font (rendőrségre és börtönre); indirekt adó 198,600 font, direkt adó 1,300,000 font sterling volt; de 6,613,095 font sterling adósság nyomta a városok vállát.¹⁾ A grófsági bevételek összege 1874-ben tett 8.089,957 fontot, ebből állami segély 318,495 font volt és a grófsági adósság 3,316,845 fontra ment.²⁾

Ezekből kitűnik, hogy Angliában önkormányzati szempontból, a városi fejlődés gyenge, sőt hogy magok a községek nagyon sokat vesztenek ujabban a szegény-, út- és egészségügyi területi és kerületi fejlődési irányba következtében,

¹⁾ The financial reform Almanack. 1875. 55—59. l.

²⁾ U. o. 103—104. l.

ügy, hogy ujabban minden törvény elvett valamit a községtől, csak az 1870. Augusztusi iskolai törvény adott annak új jogkört. vagy jobban mondva, hatalmat az iskolai székek szervezése és ezek fakultatív adókivetési joga által. Másfelől: a községi és városi hatóságok fejlődése mindinkább kontinentális irányt nyert; a választott hatóság és ennek fizetéses közegei foglalják el a régi önkormányzat vagy municipalis corporatio helyét; ezzel együtt nő a kormány ellenőrzési, sőt beavatkozási joga is. Erről leghívebb képet ad az a kimutatás, melyet Göschen csatol 1870-iki jelentéséhez,¹⁾ csoportosítva az önkormányzati költségeket azon hatóságok szerint, melyektől megszavazásuk és fedezetük függ. E szerint: 1. a szegényügyi, 2. egészségügyi, 3. útügyi, 4. városi hatóságok, 5. a fővárosi közmunkák tanácsa már mind a hatos kumulatív szavazat útján választatnak és az összesen 30,140,000 fontra menő önkormányzati költségekből 20,600,000 font ezek kivetése és felhasználása alatt áll; jó azután a grófsági, egyházi hatóság és sok apró specialis közeg (csatorna, világítási, temetési vállalatok, kereskedelmi, kikötő hatóságok), de ezeknek ügy közigazgatási, mint pénzügyi működése a fentebbiekhez képest jelentéktelen. Ez mutatja, mekkora változáson ment át, az utóbbi négy évtized alatt, Anglia önkormányzata.

Craignie fentebb említett kimutatása szerint, 1874/5-ben Anglia helyi kiadásai következőleg oszlottak meg:

Közsegély	6,681,000 fnt st.	=	16 ^o / _o
Tébolyda segély	1,437,000	»	= 3·4»
Közoktatás	2,199,000	»	= 5·2»
Rendőrség és fogház	3,749,000	»	= 9·0»
Közlekedés, út és piacz	6,672,000	»	= 16·0»
Közmunka és egészségügy	9,595,000	»	= 22·9»
Más kiadás	3,005,000	»	= 7·1»
Kamat és törlesztés	8,539,000	»	= 20·4»

Összeg 41,877,000 fnt st. = 100^o/_o

És a helyi adósság összege: 94 millió font sterling volt. Az 1875/6-ik évben még növekedett, úgy a helyi adók, mint helyi adósságok összege. És hogy amazok forrását is bemutassam, álljon itt a következő tabella:

¹⁾ Report on local taxation, 3. l. Idézve Bődikertől.

1875/6-ban az angol önkormányzat a következő jövedelmek felett rendelkezett:

	Helyi adó fnt st.	Államisegély fnt st.	Kölcsön fnt st.	Más jöv. fnt st.
Birtokból	22,476,484	1,886,076	8,319,070	3,623,187
Illeték, díj, üzletdíj	4,469,655	6,122	1,846,741	380,885
Fogyasztási adó	366,735			500
Összeg:	27,312,874	1,892,198	10,165,811	4,004,572.

Fő összeg: 43,375,455 font. Ez állott az önkormányzat rendelkezésére. És ugyanez évben 99,654,218 font sterling adósság nyomta vállait.

A főváros mindenütt, de különösen Angliában külön fejlődési irányt követett és külön szervezetet nyert. Így: Londonban, melynek területe négy (Midlexex, Surrey, Kent, Essex) megyére terjed ki, a city és a külvárosok külön szervezetet nyertek. Összesen 85 külön, önálló község lőn a fővárosban, külön adózással egyesítve, melyek az egészségügyi, közmunkaügyi, polgári lajstrom után járó himlőoltási és rendészeti költségekre közösen kontribuálnak, a City kizárásával; a többi költséget önállóan kezelik és fedezik. A City hatóságát választják a 10 font sterlinggel adózók, szám szerint 26 alderment, ezek választanak 4—16 tanácsost. Kerületenként, és az egyes czéhek (livery) kettős ajánlatára választják évenként a Mayort. A kerületek 43 tagu, 3 évre választott képvisellel bírnak, melyet az egyes kerületek helyi bizottságai választanak. 1829 óta a rendőrség (a City kivételével) állami szervezetet nyert, melynek költségeihez az állam egy negyeddel járul; a City ugyanez évben önkényt hozta be az élethosszig tartó hivatalokat.¹⁾ A különböző szervezet eredménye, hogy a 80 milliónyi évi budget, főleg a szegényadó, nagyon egyenlőtlenül terheli a polgárokat, úgy, hogy pl. St. George in the last Greenben a községi adó a jövedelem 40%-kát, Hannoversquareben 13%-kát tette. Pedig 1864 óta egy közös szegény alap is teremtetett, a kerületek szegényeinek, örülteinek, elha-

¹⁾ L'administration locale en France et en Angletterre par Paul Leroy Beaulieu.

gyott gyermekeinek és fedéltelen betegeinek ellátására, mi a terhet egyenlősíti,¹⁾ és 1834 óta a City összes szegény kerületei 1, a külvárosokéi pedig 14 poorlaw Unióban egyesítették.

Az angol önkormányzat régi alapelve, hogy a helyi adó ingatlan után vetendő ki. Már Erzsébet sokat emlegetett szegényadó törvénye kodifikálta a hagyományos szokást, mely oly általános érvényű volt, hogy az 1870-iki parlamenti enquette alkalmával csak egy tanu (Fry) tudott egy-két esetet említeni fel, mikor egyes községek megkísérték az ingó tőkét megadóztatni, de ez is konstataálta azt, hogy felhagytak vele. Erzsébet törvénye (43. Elizabeth. C. 2. §. 1.) ezt mondja: »minden lakó, pap stb. minden föld, ház, tized, szénbánya, eladható törpe erdő élvezője« megbeeslendő. Eleinte a becslés »hetenként vagy más módon« szólt, második György kora óta félévre, sőt egész évre. És csak magyarázat, még pedig furfangos magyarázat folytán vonatott az érczbánya, vasút és szálaserdő is adó alá, mint »a föld beruházása« (improvement). Minden más (üzleti) jövedelem csak indirekte érintetik a községi terhek által — a házbér útján. Ugy, hogy a teher két harmadát az ingatlan viseli. Továbbá a kisbirtok után szokásba jött nem a bérlőt (kinek minden esetben feltétlen joga van az adó levonására) hanem a tulajdonost adóztatni meg. Ez az ügy nevezett Compounding rendszer, mely III. György alatt (59-ik év. 12. fejj.) nyert törvényes alakot. E szerint a 6—12 font sterlingnyi, egy évnél kisebb időre terjedő bérletek után a tulajdonos adóztatandó, az 1869-iki törvény 8 fontra terjeszté ezt ki földnél, és a házbérnél, némely nagy városban 10 fontig, Londonban 20 fontig, sőt a tulajdonos szerződésre léphet a szegény felügyelővel, hogy 25% levonással (számítva az üres lakásra) ő fizesse az adót és minden község határozatilag kimondhatja ezt, 30% levonással; de azért az adó fizetés a bérlőnek számittatik, azaz, választási jogát ép úgy megnyeri, mintha ő fizette volna le az adót. Hogy ennek mily jelentősége van Angliában, kitünik abból, hogy 2,230,076 bérlőből 1,100,755 helyett 1859-ben a tulajdonos fizette az adót. Ez a szegényebb osztályok kimelésére számított kedvezmény.

Az adóbecslés most már leginkább csak a szegény adó cél-

¹⁾ L. Bödiker 42—43. l. Gneist 768 l.

jából történik; tehát a békebirák által kinevezett surveyorok és collectorokról az adóügy legtöbb teendője a szegény segélyezési hivatalra megy át, és így az adóbecslést is, eleinte a guardiánok bizottsága, most (1862. óta) külön »Union Assessment Com-mittée végzi, melynek két harmadát a szegény-hivatal vá-lasztja, egy harmadát a békebirák ex offo teszik és áll 6—12 tagból. Ez: a szegény felügyelőktől bekívánja az adó lajstromokat, tanukat hallgat ki, a községi felügyelők, ha községüket túl terhelve látják, ugyancsak ehez a bizottsághoz rekla-málhatnak, de az egyes adófizetők most is megtartják a békebi-rák special és quartal sessiójához reklamálási jogukat és a sze-gényügyi hivatalok k ö t e l e s e k a lajstromokat ezek v é g z é s e i szerint kiigazítani.¹⁾ Minthogy 1865-ben újabb változás állott be, a tekintetben, hogy (az Union Chargeability Actnál fogva) a sze-gényügyi Uniok egy k ö z s é g g é tétettek, most a becslés egyenlő utasítás szerint történik, kivéve a corporatiókat, illetőleg váro-sokat, mert ezekre ez acta kiterjesztve nem lőn.

Igy elhárítva lőn az önkormányzati adórendszer sok ano-maliája. Mert az adótehernek a különböző községekben való egyenlőtlenségéről, a régi rendszer alatt, megrázó képet adott a felsőház egy bizottsága, 1850-ben. E szerint a községi terhek 23 községben $\frac{5}{48}$ százalékra, 38 községben $\frac{5}{24}$ százalékra emel-kedtek és ezen kezdve fokozódtak úgy, hogy a legtöbb (3327 községben) $2\frac{1}{2}$ —5 százalék, 3116 községben 5 — $7\frac{1}{2}\%$, 2424 községben $7\frac{1}{2}$ —10 százalék, 1588 községben 10 — $12\frac{1}{2}$ száza-lék volt az, de felemelkedett némely községekben 30 — 70 szá-zalékra is. És a becslések különbözőségéről érdekes adatokat lehet találni azon indokolásban, melylyel 1873-ban Stansfeld »az önkormányzati adózásra vonatkozó« javaslatát (mely mai napig nem lett törvénynyé) betérjeszté. E szerint a földnél volt 37 féle becslés 6 — 24% levonással, háznál 56 féle becslés $1\frac{1}{2}$ — 50% levonással; sőt az 5 — 8 fontot jövedelmező házoknál 74 féle becslés, 2 — 50% levonással. És ha a kivetésre vonatkozó ano-maliákat, legalább az union belül, az 1862—1865-iki törvények megszünteték is; de a teher viselés egyenlőtlensége, a becslés különbözőségéből önkényt előáll még ott is, hol az adó q u o t a

¹⁾ Union Assessment Comittee Act 1862. 25 et 26 Victoria C. 13. 1—40. §§.

adó. Pedig az angol önkormányzati adó mindig az volt; »pound rate«-nak nevezi II. György törvénye is.

Bár ez is csak bizonyos korlátok közt áll.

Mert igen természetesen, a grófsági és kerületi adó mindig repartionalis adó természetével bír; és ez a keverés még neveli az aránytalanságokat. Ezek kiegyenlítésére már a régi törvényekben találunk intézkedéseket. Így Erzsébet törvénye azt mondja, hogy ha a község meg nem bírná a terhet, akkor a békebíró más községet vonjon hozzá a hundred keretén belül, és ha a hundred is túlterhelve lenne, a quartal sessio más kerületeket hívjon segítségül, de ez mindig csak ideiglenesen történt és csak bizonyos összegre vonatkozott. Most csak az neveli az arányosságot, hogy az adó legnagyobb része kerületi adóvá lön.

És másodszer az, hogy az adó ingatlan adó. Az összes üzleti jövedelem, kivéve a vasutakét, melyek állomásaikon adóznak az illető községeknek, az egész szellemi tőke és kereset a községben adómentes. Erzsébet törvényének azon kifejezése, hogy »visible and profitable propriety« essék szegény adó alá, az egész önkormányzati adóteherre nézve irányadóvá lön. Ugy, hogy bár csak legújában, a 32. és 33. Victoria I. 85. törvény tiltja a kereskedelem községi megadóztatását, de mint említém, különben is ritka kísérlet volt az. Ezek merőben ellenkező fejlődést nyert Amerikában az önkormányzati adó ügy.

Sőt Angliában a közvetett adókhöz is csak egypár nagy város és igen kis mértékben folyamodnak, úgy, hogy London indirekt (kőszén és bor) adója (az előbbi után visszatérítést is ad, mint pl. az olasz és bajor városok) 8,226,683 font bevételéből csak 388 ezer fontra megy.¹⁾ Ez mindenestre figyelemre méltó jelenség egy oly országban, melyben a kereskedelmi tőke milliárdokra megy, és melynek állami bevételeiben az egyenes adók nagyon jelentéktelen helyet foglalnak el.

Ez Gneistnak egy egész theoriára ad anyagot. Ő követeli, hogy az ingatlan legyen az önkormányzati adózás kizárólagos alapja és mint a német nemzetgazdák 1867-ben, Hamburgban egyhangulag kimondák, Emminghaus indítványára, ő is a föld és házadót kizárólag községi adóvá akarja tenni. Mert ebben mu-

¹⁾ L. Parieux 4-dik k. 130—134. Bödiker 60. l.

tatkozik az »in rem versio;« az értékemelkedés, épen a község fejlődése következtében; míg az ingó tőke mozgékony, részvény vagy ipari üzlet hasznát széles körből vonja le és ebben a nézetben Gneistot a német tudósokon kívül, (kikről később) két nagy angol tekintély támogatja: Fawcett és Wells, kik specialiter foglalkoztak e kérdéssel.

Fawcett¹⁾ ellenszegült azon eszmének, hogy a községi adó ne az ingatlanra, hanem általános jövedelemre vettessék és bebizonyítja a községi ingatlanok értékének nagy emelkedését, a mi a község, de egyszersmind az ország fejlődésének tulajdonítandó. Ha Angliában 1814—1868-ig a föld-érték 28^o/_o-al, a ház érték 356 százalékkal emelkedett és Purdy kimutatása szerint csak 1851—1865. között a földről 10.3^o/_o teher egyébre ment át: igen természetes, hogy Fawcett túlságosnak tartja az ingatlanok túlterhelhetése miatti jajveszékélést és igen szellemesen fejtegeti, hogy azt, hogy kit terhel az adó, leginkább abból ítéljük meg, ha azt a kérdést vetjük fel, hogy ki venné hasznát, ha az adót elengednék? Minthogy pedig ez az ingatlanoknál ritkán esnék a bérlő javára: (de csak itt, mert az állam másutt az ingatlan jobban igénybe veszi) ez is egy okkal több, hogy az ingatlanon hagyassék az önkormányzat terhe. Különben nagyjában ez elvet mindenütt ellehet fogadni, és hogy főleg a kerületi és tartományi adó teher eo ipso, (már csak azért is, mert leginkább területi feladatokról és teher repartioról van szó) az ingatlanokra esik, önkényt értetik. Azonban megjegyzendő az is, hogy az angol községi és önkormányzati adó jövedelmi adó, és ez az ingatlanok megadóztatásának egészen más jelleget ad, mint a kontinensen szokásos hozadéki adó. De e kérdésre később visszatérek. Csak azt konstatalom, hogy az ingó tőke és kereset nagyon kevésbé alkalmas községi, vagy általában helyi adózásra. Ezt bizonyítja Amerika példája, hol ez a legszélsőbb határig valósítva van. Itt vagyoni és jövedelmi adó czimén minden adó alá vonatik. És nemcsak a bevallás és becslések folytán, de a jövedelem különböző magyarázatai következtében is, a legegyszerűltlenebb terhelhetetés fejlődött ki. Wells, New-York kormányzójá-

¹⁾ L. Fawcett »The incidence of local taxation,« a Forthnightly Review 1873. május 1. füzetében.

hoz tett hivatalos jelentésében¹⁾ konstatálja, hogy a különböző helyi adók folytán Amerika egyes államaiban oly különböző teher nyomja a polgárok vállait, hogy a szövetségi adóval együtt — New-Yorkban egy főre esik 21.83 dollár, a városban 29 dollár 54. C., Montrealban 5.23, Bostonban 36.10 stb. És ezt ő nemcsak a különböző és természetes fejlődésnek megfelelő költségeknek, hanem a szerfelett különböző becsléseknek, sok elítikolásnak tulajdonítja. Másfelől: kimutatja, hogy némely államban a kettős adózás sincs elkerülve; néhol a hypotheka és tőke egyaránt adóztatik; a helyi adónak csak Pennsylvaniában van az állam által (1%-ban) korlát szabva. Némely város túlterhelés által, megrontá építkezését, forgalmát; sőt — törvény hiányában — a legkezdetlegesebb a d ó - e l v e k e t törvényszéki végzések által kelle megállapítani. Így legfőbbtörvényszéki végzések állapíták meg, hogy 1. az ingóság sem követi mindenüvé urát, van s i t u s a és e szerint adóztatandó meg, hogy a kettős adózás kikerülve legyen. 2. Az államon (illetőleg községe) kívüli vagyon nem adóztatható meg, ha tulajdonosa a községeben is lakik. 3. A hajók csak bejegyzési kikötőjűkben adóztatandók. 4. Nemzetközi (vasúti) és állami papírok helyi adó alá nem esnek. Mindez ellen könnyen vétenek ott, hol a helyi adó általános jövedelmi adóra van fektetve és nem érvényes az angol »látható és haszonhajtó tulajdon helyi adó alapjának elve.« És mindez árthat az állam hitelének, forgalmának, melyek már országos érdekek. Ezért Wells is azt ajánlja, hogy Amerikában is vissza kell tenni »a biztos, látható, fogható« tulajdon megadóztatására, a helyi adóknál és e végett ajánlja a földbirtok értékének felét és a házakét egészen helyi adó alapjául.²⁾ Lesz alkalmunk, főleg Németország adóügyénél, e themára visszatérni, most még egy-pár megjegyzést kell ide csatolnom az angol önkormányzati adózásra nézve.

Azon egységes adóalap, egységes becslés, melyet az angolok még eddig nem egészen értek el; teljesen valósítva van Irland egypár nagy városában (pl. Dublinban) és az 1854. aug.

¹⁾ Report of the Commissioners to revise the Laws for the assesment and collection of taxes.

²⁾ L. fentebb idézett jelentését.

10. törvény óta Skóciában, mert ez kimondja, hogy »egyforma becslés alá vétessék minden föld és örökség Skóciában, melyre ki legyen vetve minden közadó, említett földek és örökségek valódi jövedelme után és az említett becslések minden évben revideáltassanak.«¹⁾ Így Skóciában a becslés nem parcellánként, hanem minden községben jószágtestenként történik és a valódi jövedelem alatt az észszerűen nyerhető bérlet értetik.

Irlandban, a mennyiben a ház, föld külön becslés alá jó, a jövedelem nem a bérleti érték szerint, hanem bizonyos termények megszabott ára szerint számítatik ki, azt, hogy az árak mily arányban alkalmaztassanak, a becselő határozza meg. És Irlandban csak az épület becslés revideáltatik oly gyakran, mint Angliában; de az egész város területe 14 évig nem esik új becslés alá; a grófsági terület új becsléséhez a nagy jury beleegyezése szükséges és e tekintetben, 1852. óta, nem volt változás, bár az adó: jövedelmi adó, a mi különös ellentét.

Angliában a bevételi értékből (annual value) levonatik minden adó és más teher és ez adja »a nyers jövedelmet,« ebből levonatik a fenntartási költségbiztosítás és ez adja az adózandó értéket; tehát az adó tiszta jövedelmi adó. Ugy, hogy pl. 1868-ban 143 millió fontra volt becsülve a helyi adó alap, de ebből, a közterhek levonása után, 118 millió maradt nyers jövedelemnek és viszont ebből a kiadások levonása után, maradt 100,612.000 font sterling adó alá eső jövedelem; tehát a becslésből mintegy 43% vonatik le.²⁾ Míg ugyanezen évben az állami jövedelmi adó 144 millió fontra vettettet ki. Ez mutatja a helyi becslés kedvezését, mi Amerikában botrányos visszaélésekig ment.

Daczára annak, hogy most már túlhaladva van Mohl azon panasza, hogy Angliában 24 féle helyi adót, 173 különböző törvény szerint vet ki 180,000 ingyenes hivatalnok; daczára annak, hogy a szegény adó csaknem kizárólagos helyi adó forrássá lön, és ez utón az adóbecslési és kivetési hatóság is egyszerűsített: mégis, magok az angolok is érzik, hogy nagy reformokra

¹⁾ L. Parieu. 4-ik k. 137. l.

²⁾ L. Bödiker. 41. l. Gneist 157. l.

van még szükségük, ha azt akarják, hogy az önkormányzatban, nem ugyan az egyenlő teherviselés (mert ez, főleg helyi adóknál, absurdum), de az arányos teher valósítva legyen. Így a Göschen elnöklete alatt kiküldött bizottság, 1870. július 15-iki jelentésében (68. l.) követeli, hogy tulajdonos és bérlő közvetlenül érdekeltessenek az adó kezelésnél, tehát a községi igazgatásban képviselve legyenek, minden adó konsolidáltassék, de azért céljuk szerint, hogy az ellenőrzést lehetővé tegye, specifikálva legyenek a kivetési czédulán. Továbbá már 1860-ban beadatott egy bill, mely grófsági pénzügyi bizottságot ajánl (financial board), melynek csak felében legyenek tagjai a békebírák, felét a kerületek választott képviselői tegyék. Említém harmadik irányu reformnak Stansfeld kísérletét az ingatlan egyforma becslésére nézve, ezt az idén ujítá meg Booth, a konservatív kormány akarván valósítani a liberalisnak megbuktatott javaslatát. Másfelől: Gardner, Scott és a »Quarterly Review« minden jövedelem községi adó alá vonását sürgetik, ezt — mint láttuk — Fawcett hathatósan ellenezte, és már 1873-ban letette Smith azt az indítványt, (mely azonban megbuktott), hogy az indirekt adók addig le ne szállíttassanak, míg a községi terhek nem apasztatnak. Mindez: készülő tervek, forrongó eszmék előjeleit mutatja és feltárja azon irányt, melyben az angolok a reform szükségét érzik. Hogy eredményük mi lesz? Nem tudjuk; de konstatalom azt, hogy a kerületi adó rendszer és választott adóhatóságok a régi önkormányzati szerkezeten sokat változtattak, és hogy a község, mint minden tekintetben, ugy adóügyben is, sokat vesztett jelentőségéből, a békebírói rendszerrel együtt.

És másfelől: konstatalom azt, hogy Anglia, az ujabban történt egyszerűsítés, ugy szólván hatósági centralálás daczára is, még nagyon elforgácsolja helyi működését. Így, hogy csak az adó ügyet említsem, Craignie kimutatása szerint, 1877-ben is, Angliában helyi adót következő hatóságok szedtek:

1. Szegény adó van	649 unioban	14.895 községben	
2. County and Police rate	»	63	»
3. Borough and Town Police rate	»	229	»
4. Highway rate	411 Board	6303	»
5. Metropolitan Local management rate »	»	41	»
6. Metropolitan Board of Works	»	1	»
7. Metropolitan Police	»	1	»
8. City of London Police }	»	1	»
9. City of London Work 	»	1	»
10. Urban Sanitary	»	923	»
11. Rural Sanitary	»	583	»
12. Port Sanitary	»	35	»
13. Lighting and Watsching	»	223	»
14. Sewers	»	52	»
15. Drainage aud Embankment	»	157	»
16. Burial Board	»	558	»
17. School Board	»	1052	»
18. Church	»	191	»

Összesen: 26,368 községben

hatóságnak van tehát adószedése. Craignie még ehhez teszi, hogy ezt végzi 12,000 helyi közeg, 50 ezer segéddel, 75 millió frank fizetéssel. Amennyiben ez nem feltétlen követelménye az önadóztatásnak és önkormányzatnak, mindenesetre jogosult panaszokra ad okot.

A község Angliában, régebben még az állami adóügyben is nevezetes szerepet vitt, ugyanis míg az adóhivatalok és Commissionerek hatósága a községre ki nem terjedt, ez solidaris felelősség mellett, és a deficit pótlásával, volt köteles az állami jövedelmi adót behajtani. Ez alól, a szigor alól, legelőször Irland vétetett ki 1853-ban, ugyanis a 16 et 17 Victoria cap. 34. 25. §-a kimondja, hogy sem az unio, sem a választói kerület vagy község felelőssé ne tétessék az állami adókért és a hátralék reá ki ne vettessék; ugyan ez ki lón terjesztve a következő évben Angliára is; mert — mint a törvény előszavában megmondja — a solidaritásból a községeknek sok túlterheltetésük származott (5. §.) De mi volt e felszabadulás ára? Az, hogy a községi colec-

tort, ca utio mellett, az állami commissioner nevezi ki. Tehát a községi önállás csökkenése.¹⁾

Az angol önkormányzat és adóügyének előadásánál az egyes kérdések fejlődésére kívántam kiváló tekintettel lenni és épen e szempont bír arra, hogy igen röviden megemlítsem még az angol rendszernek két más világ-részben való érvényesítését is. Értem Amerikát és Ausztráliát.

Már említém, hogy Amerikában, mi a helyi adózás alapja, csak arra kell az olvasót figyelmeztetnem, hogy a szövetséges államban az egyes államok adója is némileg helyi adó természetével bír és így, ha több államban (épen mint egy másik föderatívban, Svájcban, Zürichben, Graubündenben, Genfben, Glarusban és Schwyzben előfordul) fejadó van és ez alá esik Alabamában: 21—45 év közt, Arkansasban 21—60 év közt, Konnektikutben 21—70 év közt mindenki és a többi államban is előfordul ez, ennek a helyi kormányzat veszi hasznát, összege féldollártól (Jawa) 2 dollárig (Massachusetts) megy.²⁾ De viszont Amerikában érvényesült a helyi adózásnál is, a minimalis jövedelem a d o m e n t e s s é g e, mely pl. Massachusettsben 500 dollárig megy és New-Yorkban 600, Canadaban csak az ingatlan és fizetés esik 400 dolláron felül adó alá, de épen ez okozza, Wells állítása szerint, az adó alól való sok kibuvást is.

Érdekes azonban az, hogy Amerikában a helyi adózásnál érvényesült két oly eszme, mely csak a kontinensen ismerős és csaknem általános érvényű. Az egyik az, hogy némely államban a községekre és grófságokra nézve kötelező kiadások vannak kimondva és ezek fedezete egészen korlátlanul van a községekre bízva; míg (és ez a másik eszme) minden más tekintetben a helyi adózásnak állami korlátok vannak szabva. Így: pl. Massachusettsben kötelező az iskola, temető és elvállalt vasuti kiadás; minden más kiadás behozatalára az adózik kétharmadának beleegyezése szükséges és $\frac{1}{2}\%$ -nál többre a helyi adó nem mehet; a grófsági budgetet 3 adóbiztos állítja össze, ezer lakóra 30 dollárnál annak terhéből több nem eshet; Alabamában a városi adó

¹⁾ E kérdés törvényhozási fejlődését szépen kommentálja Stephen Dowell, nagy művében: »The income Tax laws.« 1874. London.

²⁾ Die progressive Einkommensteuer im Staats und Gemeinde haushalt: Fr. J. Neumann.

maximum: 1^o/_o és minden választóra esik még 2 dollár főadó. New-Yorkban a városok korlátlanul szabhatják meg költségeiket; de a grófság helybenhagyása szükséges azokhoz; és viszont a grófság 5 ezer dollárnál többel nem terhelheti magát. Mindezt az angol rendszertől és egészen Európa kontinensére emlékeztet.¹⁾

Legujabban pedig, az amerikai városok túlságos pazarlása és eladósodása még gyökeresebb reformokat, illetőleg nagyobb korlátokat is szükségessé tett, az amerikaiak előtt. Ugyanis Amerika azon 130 városa, mely 20 ezer lakónál többel bír, Buell előadása szerint, melyet az amerikai bankárok ez idei gyűlésén tartott²⁾, 1866-ban birt 221,312.209 dollár adóssággal, 1876-ban pedig: 604,832,416 dollárral. és ezek adója 1866-ban volt: 64 millió dollár, 1876-ban 112,711.275 dollár. Ez a nagy teherre, de egyszersmind pazarlásra mutató jelenség bírta rá a new-yorki bizottságot, hogy követelje, miszerint törvényhozásilag mondasék ki: 1. Egy municipium se adjon magánosoknak, corporatióknak kölcsönt. 2. Ne legyen részvényes. 3. Csak municipalis célra és csak úgy köthessen kölcsönt, ha ennek kamatja az eddigi kamatteherrel együtt az adó alapját képező jövedelem 5^o/_o-kát meg nem haladja; vagy ha ezt túlhaladná, 5 évnél tovább ne terjedjen, a visszafizetési vagy törlesztési kötelezettség és a lakosságra, fejenként 1 dollárnál az adósság teher több ne legyen. Egyszersmind minden adósság 20 év alatt törlesztendő és kijelölt adó alappal bírjon.

Különben megjegyzendő, hogy az önkormányzat tekintetében Amerikában háromféle rendszer érvényesült. A grófsági rendszer mellett: a városok és községek ép oly jelentéktelenek, mint Angliában; a County végzi a közigazgatást, adó kezelést; ezt a rendszert elfogadta: Alabama, Arkansas, California, Delaware, Florida, Georgia, Kentucky, Louisiana, Maryland, Mississippi, Nebraska, Nevada, Oregon, Tennessee, Texas; szóval: a déli és nyugoti államok; míg északon a Township rendszer fejlődött ki, vagyis: itt a County csak békebirói kerület, de minden közigazgatási és adóügy a townshipokra van bízva; ezek

¹⁾ L. Les communes et la liberte, par. M. Block.

²⁾ L. Bankers Magazine 1877. nov. 4.

több községet egyesítenek, melyek önállók rendőrügyekben, van helyi ügyekre: 3 trustee (biztos) -uk, külön tűzrendőrbiztosuk, adószedőjük; de a townshipba olvadnak az adókiivetés, kezelés és a választási ügyek tekintetében.

A harmadik rendszer a vegyes grófsági és township rendszer. Ez valósítva van New-Yorkban, Pensylvaniában, Michiganban, Indianában, Ohioban és Virginiában. Itt a községek szabadon kezelik ügyeiket, de a grófság adórevisorainak helybenhagyása szükséges pénzügyi határozataikhoz; sőt ezek hivatalból is róhatnak ki reájuk terhet, a kötelező (pl. kamat) kiadások fedezésére; épen mint a francia praefekt teheti, míg ez a kónonhoz állami törvény kell.

Amerikában is, ép úgy mint Angliában, a városok törvényhatóságához (city) incorporatio kell; a városokban itt is a kerületi fejlődés érvényesült, csak most kezdenek selectmeneket központi hatósággá választani, épen mint Angliában. Így Bostonban a 12 kerület (adófizetés censusa mellett) a tanácsba választ 4—4 tagot és az választ 12 alderment, ezek a selectmenek leginkább az ügyeket végzik, míg a képviselőt a pénzügyeket, vagyon kezelést viszi. Nevezetes az, hogy Amerikában a község hajtja be az állami adót is, ez bylaweok (szabályrendeletek) által van szabályozva.¹⁾

Ausztráliában csak ujabban hoznak municipalis törvényeket. Így: Victoria állam 1863. és 1869-ben szervezte municipalitásait; még pedig (nem 6, hanem 4) kumulatív szavazat mellett, a választói census kezdődik 20 font sterlinggel és a passiv választói jog 25 fontra van szabva; Angliában e különbség nem létezik. Az állami kormányzó petitiójára történik a szervezés és ha a kerületek (shire) bírnak 100 □ mértföld kiterjedéssel és 1000 font sterling adófizetéssel, szintén külön hatósággá szerveztetnek, melynek boardja ép úgy vethet ki adót, vehet fel kölcsönt, mint a városi tanács. Tasmaniában még az az angol eszme is érvényesült, hogy az adó felét fizeti a bérlő, felét a tulajdonos. Victoriában az út »board«-okat az úttól 3 mértföldnyire lakó földbirtokosok választják, de egy acre-ra 6 pencenél több adót ki nem vethetnek. A census különböző: a tulajdonosra

¹⁾ L. Les communes et la liberté p. Block. 13. f. 228—238. 1.

és bérlőre. Így pl. Tasmaniában a tulajdonos Censusa 10 font, a bérlőé 15 font adó.¹⁾

Ily alakban mutatkozik az angol önkormányzat a világ két különböző részében. E rendszernek, úgy amint az magában Angliában érvényesült, nagy előnye: az önálló adóalap, törvény-széki ellenőrzés, közigazgatási jogszolgáltatás teljes szabályozása és a lehető legnagyobb szabad mozgás; de viszont hátránya: a felelősség szabályozatlansága, a különböző hatóságok fejlődésben lévő keveréke, az aránytalan teherviselés és a párhuzamos (választott és kinevezett) hatóságok fakultatív közreműködése, holott a modern közigazgatás folytonos, állandó, szakszerű vezetést, kezelést követel.

¹⁾ L. Local Government and taxation in the Australian Colonies and New Zealand. Cobden Club. Essays. 233—243. l.

A francia rendszer.

Ha Gneist rendszeréből és az angol önkormányzat fogalmaiból indulunk ki, akkor nem mondhatjuk, hogy Franciaországnak önkormányzata lenne; mert, midőn Gneist, e címen azt követeli, hogy »a községek és grófságok kormányzása, az ország törvényei szerint, ingyenes hivatalnokok által« történjék, és ezek »községi telekadók útján« fedezzék önállóan szükségüket, akkor Franciaország e követelményeknek semmi tekintetben eleget nem tehet, és midőn még tovább megy és a társadalom és állam tervszerű összefonódásában keresi az önkormányzatot,¹⁾ ezt bizonyára nem fogjuk Franciaországban megtalálni, itt az autonomia és állam közreműködésére, ennek csak újabb időben apadó helyi beavatkozására találtunk ugyan, de angol értelemben vett selfgovernmentre nem.

Franciaország, jelenleg, 87 »departementra«, 361 »arrondissementra« és 2842 »kantonra« oszlik²⁾ és így átlag egy departementra esik 610,168 hektar 420,022 lakó, 32 kanton és 422 község; holott Angliában egy grófságra átlag esik 269,442 hektar, 385,889 lakó, 42 parish Unio és 281 parish,³⁾ a miből kitűnik, hogy csaknem egyenlő számú lakosság és kevesebb terület mellett, az angol grófság területe és községeinek száma csaknem félanynyi, mint a francia departementé. A departement hatáskörének is változatos története van; mert a forradalom óta 8 különböző rendszeren ment az át; de e rendszerek csak a megyei

¹⁾ L. »Das Englische Verwaltungsrecht«, v. d. Rudolf Gneist 1211 és 1220. lapokon.

²⁾ L. Statsmans Yearbook 1873. 74. l.

³⁾ L. Leplay: »La reform sociale« idézve Leroy Beaulieu által.

tanács összeállítása és ellenőrzése tekintetében különbözök és ez uton, t. i. a korlátlanabb választás és kisebb ellenőrzés vagy beavatkozás következtében, kisebb vagy nagyobb lett a megyék cselekvési szabadsága; de sem önálló adóalappal, sem korlátlan vagyonkezelési vagy kölcsönkötési joggal, sem angol békebirói elemekkel a departementok és annál kevésbé a községek, Franciaországban soha sem birtak. Bár a multban, a tartományi rendszer és régi municipiumok mellett, a történelem felmutatja ez elemeket is, és bizonyítja azt, hogy az önkormányzat, az államfejlődés első stadiumában nagyon rokon alakulásokat mutat fel még két olyan ellentétes fejlődésű és szerkezetű országban is, milyen Franciaország és Anglia. Hisz, a forradalom előtt, Franciaország területe, a közigazgatási rendszer tekintetében, két részre oszlott: volt a *pay d'état*, 13 generalitással, és a *pay d'élections*, 19 generalitással. Az előbbi bírt az adómegszavazási joggal, a kormány intendánsa csak bekérte az adót, máskülönbén a terület egész szervezetében önkénytesen rendezkedett be; a tartomány repartíálta az adót a departementokra és ebben a lakosok »assiéttés particulieres«-re gyűltek össze, hogy maguk közt felosszák azt. És Turgot konstataálta, hogy e tartományok nagyon virágzó állapotban voltak az ország másik feléhez képest, úgy, hogy e rendszert alkalmazá ő: Berry és Haute Guyenne tartományokra is, sőt alkalmazni akará 1787-ben, az egész országban, de megbukott. A *pay d'élections* 19 generalitása egészen az intendansok hatalmában állott, ezek veték ki, illetőleg subdeleguék oszták ki, az adót, és e megyék az önkormányzat semmi nyomát fel nem mutatók. Hogy a régi községek mekkora önállással birtak, leginkább bizonyítja az, hogy a kereskedelmi pereket 1563-ban, a criminalis ügyeket 1579-ben a bloisi rendelettel vették el tőlük! A tartományi parlamentek registrálási joga pedig az utolsó ellenőrzési eszköz volt, melylyel Franciaországban a helyi és az alkotmányos érdekek szempontjából, a központi kormány működése ellenőriztetett.¹⁾

A forradalom az országra és a községekre is egyenlő rendszabályt alkalmazott; a területi helyi kormányzatot a depar-

¹⁾ L. »L'administration locale en France et en Angletterre par Paul Leoroy Beaulieu.«

tementokban concentrálta, de fájdalom, inkább az intendatura, mint a pay d'état rendszere szerint; és ez követé el azt a végzetes hibát is, mely alól Franciaország még most sem emancipálta magát; hogy t. i. minden községet egyenlő rendszabály alá vont; ezzel nemcsak a történelmi fejlődést ignorálta, de egyszersmint annak tette ki az országot, hogy vagy igen nagy szabadság adatik a községeknek és azzal a kisebbek élni nem tudnak, vagy igen csekély és az a nagyobb városok fejlődését és önkormányzatát rontja meg. Hogy az utóbbi következett be, az önkényt értetik, ott, hol a központi kormányból folyt minden hatalom és jog, hol a rendőrállam szempontjából darabolták fel a területet, oszták a jogokat és hatáskört.

A francia helyi kormányzat különböző alakulásait unalmas lenne lépésről lépésre követni. Itt csak azt említtem fel, hogy a forradalom különböző alkotmányaiban a megye élén a praefekt megmaradt, a megyei tanács választás útján jött létre, bár kettő (a II. évi 14 frimaire és a III. évi 18. fructidor) a megyei tanácsot be is szünteté; a Consulatus véget vetett általában minden testületi választásnak, úgy departementban, mint községben, és ez az állapot 1830-ig tartott; a restauratio kísérletett tett volt az angol békebirói rendszerrel, de tökéletes fiasco lett eredménye; a juliusi kormány, 1834-ben, a departementokra és 1836-ban a községekre nézve hozta vissza a választási rendszert; addig a praefekt és maire minden volt, helyi kormányzatról, annál kevésbé önkormányzatról szó sem lehet.

Ezóta a praefekt nagy hatásköre igen kevés változás alá esett; hisz most is 25-féle megyei hivatalnokot ő nevez ki, ezek közt a kisebb községek (300 ezer frank adó erejéig) adószedőit, az ezer frank fizetéssel bíró pósta és távirtda tiszteket, a trafikósokat, 6 ezer lakón alóli községekben rendőr biztosokat és a praefekt tanácsot; ő készíti ma is a departement budgetjét és hivatalból beír abba oly kiadásokat, melyek a departementra kötelezők, ha ez talán azokat megszavazni elmulasztaná; rendészet, katonauty, adóügy egészen hatáskörébe esik, az újabb fejlődés csak a megyei bizottságok alakításában, tanácskozásaiban, levelezési jogában, saját tagjainak igazolásában és ellenőrzési jogában mutat fel szabadabb irányt és komolyabb törekvést a

decentralisatióra; továbbá az iskola és ügy kezelésében nyert a departement, ujabban, nagyobb hatáskört.

Ez újabb, szabadabb fejlődés az 1866. és 1871. Aug. 10-iki törvényeknek köszönhető. Az előtt a megyék 9 évre választottak, 3 évenként hármadában megújuló, képviseletet, most hat évre választanak, felében 3 évenként megújulólag, rendesen minden kanton küld egy képviselőt. E megyei képviselet rendesen Augustusban gyűl össze. Elnökét és alelnökét eddig a praefekt választá, most ő maga, ülései nem voltak nyilvánosak, nem levelezhetett, most ez meg van engedve; a választásokat eddig igazolta a praefekt tanácsa, melyet ő maga nevez ki, ez rendesen 3 tagu, de Szajna departementban 6, és 22 megyében 4 tagja van, most az igazolást a megyei képviselet maga végzi. Ennek hatásköre volt eddig: a praefekt által előterjesztett budgetet megvitatni, 35 centim erejéig az egyenes adókhoz pót adót szabni, a költségek fedezésére; a praefekt épület, elsőfolyamodásu törvényszék házának, gens d'arme kaszárnyának fentartása, a népszámlálás, tolonczozás, választási lajstromok, m e g y e i u t a k költségeinek fedezése, földművelési kamarák, iskola tanácsok helyiségeiről gondoskodás; a községek iskolai szükségéhez segélynyújtás; végre ott, hol a kataster kiigazítását elhatározta ennek fedezése; mert ez tisztán csak megyei költségen történhet a repartitionalis adó rendszer-nél. Ezen költségek előteremtése végett a megyei tanács vethetett ki 16 centime általános pótléket a 3 fő adó után, ebből 9 centimeot k ö t e l e z ő kiadásaira tartozott fordítani (a fentebbiek: az út, iskola és katasteri költségek kivételével, m i n d kötelezők) 7^o/_o-ból pedig egy »fonds commune« került ki, mely állami kezelés alatt, a szegényebb departementokra osztatott ki; továbbá kivethetett még a departement 5^o/_o-kot vicinalis utakra, 2^o/_o-kot iskola ügyekre és 5^o/_o-kot kataster kiigazításra, az utóbbit csakis a földbirtok után. Bár mily csekély jelentőséggel bírt legyen is e hatáskör, melyet különben a praefekt »állami érdekek«-ből bármikor megronthatott, sőt a tervezett költségeket is visszavethette; mégis a megyei budgetek összege 1838—1864 között 59 millióról 147 millió frankra emelkedett.¹⁾ Ezenkívül a departe-

¹⁾ Parieu IV. k. 67—69. l. és b. Hock. Die Finanzverwaltung Frankreichs 160—167. l.

ment csak 1866 óta bír, 12 év alatt törleszthető, kölcsönkötési joggal, sőt minden vagyonszidegenítéshez a praefekt helybenhagyása szükséges, úgy, hogy néhol bír a departement épületein kívül, faoskolával, gyógyforrással, de ezek felett is feltétlen rendelkezési joga csak 1866 óta van.

Az 1866. július 16-ki törvény megszüntette a megyei budget hármias felosztását: és a kötelező, fakultatív és rendkívüli czimek helyett, a rendes és rendkívüli budgetet tette; a fonds communre szedett 7^o/_o-ot beolvasztá a rendes pótlékba és az állami segélyt 4 millió frankban szabta meg; bevonta (értékük feléig) az állami erdőket is a megyei adózásba. Kiterjesztette ezt mind a négy egyenes adóra. Továbbá jelentékeny hatáskört nyert a departement azáltal, hogy vicinalis vasutak építésére, illetőleg garantizására engedélyt nyert; a néptanítót a praefekt nevezi ugyan ki (1854. óta, az előtt kinevezte az államfő) de a departementi tanács gyakorolja az anyagi ellenőrzést; ő szabja meg a tandíjat, vegyes iskolákat állittat, kinevezi a kantoni ingyenes iskola felügyelőket — 3 évre. A departementok rendes és rendkívüli pótlékainak összege, illetőleg maximuma az évi költségvetésben van megszabva. Így az 1876-iki költségvetésben a rendes pótlékok összege 26, a rendkívülieké 12^o/_o-ban volt megszabva. A tébolyda költséget egészen a departement viseli, az árva költség egy ötödében az állam megy segítségére; egy ötödig a községeket veheti igénybe.¹⁾ I. Napoleon kísérletet tett volt, angol mintára, departementi szegényházak alakítására (1808. jul. 5. rendelet), létre is jött 80, de fenntarthatlanoknak bizonyultak, most egynehány van csak, úgy, hogy az egész szegényügy, (1856. óta még a tolonczozás is) kiesik a departement hatásköréből; kivéve, mint kórházi ápolás és szegénygyerek neveltetés.

A departement szabja meg a községek által kivethető pótdónak maximumát, 20^o/_o-ig, kijelöli a vicinalis utak közül azokat, melyek több község által tartandók fel és megszabja e községek hozzájárulási arányát. Helybenhagyja, az 1867. jul. 24. törvény szerint, a községek által kirótt vagy felemelt octroikat.

¹⁾ Reitzenstein alapos tanulmányát a Verein für Socialpolitik gyűjteményében.

Megyei tébolydákat tart fenn és ezeknél az állam és községek hozzájárulása is, rendes bevételei közzé tartozik.

Az 1871. aug. 10-iki törvény, mint említém, 9-ről 6 évre szállítja a departementi tanácsok választási periodusát; kiterjeszté 15 évi törlesztésre a tanácsok kölcsönkötési jogát. Felhatalmazá ezeket megyei mérnökök tartására, eddig a megyei utak építését és ellenőrzését is állami mérnökök végzik. A departementi tanács revideálja évenként a választókerületeket; pert eddig csak a praefekt indíthatott, a departement nevében, most ez is perelhet. A departementi tanács állítja össze az állami szükségletet: egyházakra, jótékony intézetekre és iskolákra, sürgősség szerint; megállapítja a közmunkák területi és idősorozati sorrendjét és ezekre a községek hozzájárulási arányát. Az államsegély most már minden pénzügyi törvény mellékletében külön szabatik meg.

Legjelentékenyebb azonban az új törvény concessiói között: egy a megyei tanács által választott, 4—7 tagból álló állandó bizottság, mely az ad hoc ülészek eddigi hiányos ellenőrzését, állandóan folytatja, egész éven át. Ugyanis ez havi üléseket tart, minden megyei hivatalnok tartozik neki jelentéseket tenni az ügyek állásáról és előkészíti a közgyűlés tanácskozási tárgyait, jelentést tesz ennek az időközben történetekről, mi aztán megvitatás és felterjesztés tárgyát képezi. Ez, a közizgazgatás állandó ellenőrzésére az első, bár halvány kísérlet; de mindenesetre figyelemre méltó jelenség. De az egész adószedés és számenőrzés állami közegek kezében maradt, és így e tekintetben a centralisation — csak az állami szervezetben történt változás, a mennyiben a kisebb községekben az adószedőt a praefekt nevezi ki, és az államsegélyt nem az államtanács szabja meg, hanem a törvényhozás. Különb en ez államsegélyre a departementnak addig igénye nincs, míg pótdói a maximumot (most összesen 36%, melyből 35% vettetik a föld és kereseti állami adókra, 1% ezekre és a patens adóra — a kereskedelmi kamarák költségére) el nem érik. E tekintetben az újabb (1871.) törvény csak azon szabad mozgást adta meg a departementoknak, hogy a rendkívüli pótlékokat is fordíthatják, a maximumig, rendes szükségük fedezésére, és megfordítva. Továbbá ez tartalmazza azon kikötést, hogy a praefekt, illetőleg ál-

lamfő, vagy egészen visszavetheti vagy el kell hogy fogadja a megyei költségvetést, de nem változtathatja meg.

A departementi tanácsnak még két jelentékeny állami feladata van. Egyik: az államadó repartíciója. Mig kerületének: az arrondissementnek, melynek élén az alpraefekt áll és melynek tanácsa a kanton egy-egy képviselőjéből áll, egyetlen lényeges feladata az, hogy a kivetett adó ellen, a kerület túlterhelhetése vagy aránytalan felosztása szempontjából, reklamál, a departementi tanács üléséje előtt: ez a reklamacziót elintézi és ezután rögtön tartja az arrondissement második ülését, melyben az adó, a mint véglegesen megállapítva volt, a községekre kivetetik. De a magánosok sérelmét a praefekt tanácsa intézi el: úgy az adó, mint közmunka ügyben. A másik feladata a departementnak: a közmunka teher megváltásának megállapítása.

Mindebből kitűnik, hogy a francia departement (az arrondissement jelentéktelen hatáskörét emlitém, a canton pedig csak békebirói székhely és rendőri kerület, tehát említésre sem érdemes) a helyi kormányzat bizonyosan fontos, közigazgatási és közgazdasági feladataival bir, sőt (mint budgetjéből látni fogjuk) kulturális célokra is áldoz; a központi kormány ellenében újabb ellenőrzési és repraesentationalis jogot is nyert; de távolról sem öleli fel az önkormányzat azon hatáskörét, melylyel az angol grófság bir. Sőt feladataira nézve egészen más természetű. Az angol grófság rendőrségi, rendőrbirósági, adó és közigazgatási jogszolgáltatása egészen kiesik annak hatásköréből; nem foglalkozik a fontos egészségügy- és szegényügygyel, csak a szegénygyereknevelés és kórházi költségek utján. De e helyett nagyobb hatáskörrel bir: az ügyben, a közmunka ügyben, az adó repartícióban, iskola ügyben. Szóval inkább kulturális és közgazdasági, mint rendőri vagy jogszolgáltatási állami feladatokat végez; s e miféle jogot nem oltalmaz, önálló adó alappal nem bir; de sok kulturális feladatot végez. És így nem csuda, ha a departementok budgetje 1875-ben már 202,274.000 frankra ment, melyből 130 milliót pótdadóval fedeztek. 1869-ben, mikor a bevétel 200 millió volt és még 23 millió frank külön utra szedettet; csak a departementi utak kiadása 24 milliót meghaladott, a községeknek is adatott e célra 354 ezer frank departementi segély; a

vicinalis (több községet összekötő) utak és vasutak pedig 47 milliónál többet vettek igénybe, földmívelési és ipari czélokra 313,879 frank fordítottatott a departementok által, irodalmi és művészi czélokra is szenteltek 816,348 frankot, szegény gyerekekért az intézeteknek segély 9 millió, szegény tartás 3 milliót meghaladó volt, tébolydára 10 milliónál többet költöttek.¹⁾

A departementi költségek terhéből, Leroy Beaulieu kimutatása szerint, 45 százalék esik a földadóra, 20% az ablak és ajtó adó, 22% a patens adóra. De, a 60 év óta csaknem változatlanul maradt kataster miatt, oly aránytalanul oszlik meg e teher, hogy míg, a községi adóval együtt, a departementi teher pl. 1867-ben átlag az állami adó 80%-kát tette, »Seine et Marne« departementban 125, Dromében 116, Corsikában 167, Haute Savoieban 172% volt az.

Tagadhatatlan, hogy Franciaországban a helyi kormányzat, ugy községben, mint departementban, a közmunkaügyben tett legnagyobb szolgálatot, mint ez a departementi budget fentebbi elemzéséből is kitünik. A közmunkaügy a községből ered; mert az 1836-iki törvényben kikötött 3 napi munka, minden 18—60 éves ember és minden 3 éves ló, állat után, a község által állittatik ki; de a tetszésre bizott megváltás összegét (a megváltás iránt az év első hónapjában kell nyilatkozni) a megyei tanács határozza meg, sőt ez, eddigi 5% ut adóját, még 2%-al nevelheti, az 1867. jul. 31-iki törvény értelmében, és a közmunka által létre hozott utak nagy része megyei út. Továbbá: az 1865. julius 12-iki törvény felhatalmazza a megyéket, hogy a közutakra rendelt közmunkát és megváltási összegét vicinalis vasutak létesítésére fordítsák és ezzel igen nagy jelentőségű új feladat nyílt meg a departementok előtt.

Ez okokból kell itt általában röviden szólnom a francia közmunka ügyről és annak, említett két czélra való felhasználásáról.²⁾ A robot eltörlése után, az 1790. dec. 1. és 1791. octoberi törvény az utadót hozta be, mint a földadó pótlékát; de 10

¹⁾ L. Franqueville tanulmányát: Cobden Club Essays 238—308. l.

²⁾ Bővebben l. Traite des impots par. Parieu IV. k. 31—61. l. Brasch »die Gemeide und ihr Finanzen in Frankreich« és »A közmunka ügy állami kezelése Franciaországban Hieronymi Károly. 197—263. és 492—496. lapokon.

év múlva egy konsuli rendelet visszaállítá a személyes szolgálati kötelezettséget; a restauratio megszünteté és az 1829. jul. 28. t. ujra helyreállítá azt; míg végre meghozatott az 1836. május 21-i ki törvény, mely a francia közmunkaügynek mai napig is kodexe és a mely a departementi tanácsok egyhangu kívánságára kimondá a természetbeni közmunkát, a megválthatás jogával; a rendes három nap, szükség esetén, egygyel, és az 5% pótdadó, 2%-al most már megtoldható és mégis 1868-ban, még 200 milliót szavazott meg a törvényhozás a megyei és községi utak kiépítésére; ebből 61 milliót kaptak a községek; a többit a megyék használták fel szükségeikre és pedig azon arányban, melyben pótdadjuk a maximumot elérte. Ugy, hogy pl. 1866-ban a községek 74 millió frankot fordítottak összesen utra, míg a departementok ugyanez évben 107 millió franknál többet.

A megyék közvetlen kezelése alatt állott 1867-ben: 84,000 »nagy forgalmu« és 83,000 kilometer »közös érdekü« községi ut; az utóbbiak nem az egész departement, hanem több limítrophe község által, a megye felosztása, sőt segélye által tartatván fenn; sőt a 364 ezer kilométernyi községi uthoz is, pl. 1866-ban, is 36 $\frac{1}{2}$ millió frank segélyt adott a departement.¹⁾ E háromféle ut költségeinek fedezeti alapja, mint emlitém, a közmunka tartozás és annak megváltása, valamint a községi és megyei pótdadó. A megváltás vagy természetbeni kiszolgáltatás az adózók tetszésére van bízva; a megváltási árt a departementi tanács, a helyi viszonyok szerint, oly különbözőleg határozza meg, hogy, Parieu szerint, míg, átlag, a tényleges napszám díj 2 frank 56 centimera tehető; noha 47 departementban ezen felül és 42-ben ezen alul áll az; addig a megváltási ár átlaga: 1 fr. 25 cent. és pedig 32 departementban ezen felül, 14-ben épen ennyire van szabva, 43-ban még ezen is alól. Tehát a közmunka jelentékeny áldozatot képez a polgárookra nézve, ha azt meg nem váltják és mégis 100 adófizetőből 70% személyesen rója azt le; csak 12 departementban fordul elő a megváltás, a kötelesek 93%-nál.

¹⁾ L. kimutatást Hieronimynál 254. l.

²⁾ IV. k. 59. és köv. lapokon.

Sok küzdelembe került a francia törvényhozásoknak és kormányoknak a közmunka jelenlegi rendszere; de, úgy látszik, nagy eredményeket is mutat az fel. 1837—1861. közt, a közmunka segédelmével jött létre: 1., 66 ezer kilométer »nagy forgalmu vicinalis« (megyei) ut, 38 ezer kilométer »közérdekü vicinalis« ut, több község közreműködésével, és 116 ezer kilométer községi ut. Mindez került: 1 milliárd, 717,687.750 frankba. Személyesen lerovatott: 859,598.926 frank érték; pénzben: 858,598.926 frank. — 1862—1866. közt a küzutra fordított közmunka értéke 251,568.896 fr. és a pénzbeli költség 289,143.601 frank volt; tehát e fél milliónyi költséggel együtt Franciaország 2 és egy negyed milliárdot fordított utakra.¹⁾

1872-ben a közmunka összege 224,244.517 frank volt, mely a következő forrásokból merítettet:

Mult évi maradék	70,986.680 frank
Községi forrás	90,209.368 »
Megtérítés magánosoktól	3,100.034 »
Departementtől	48,364.670 »
Államtól segély	11,583.765 fr. ²⁾

És a községek 90 milliónyi járulékából 51 millió szolgáltatnak természetben. — De a természetbeni munka tehernek csak látszólagos (fél) arányát tünteti fel az említett összeg fele; mert sokkal nagyobb az, miután a megváltási ár, mint láttuk, a tényleges árviszonyoknak épen nem felel meg.

Az új (1871.) törvény több megyének közhasznu vállalatokra való egyesülését is megengedi; a mi főleg a vicinalis vasutak szempontjából bir fontossággal. A helyi vasutakat Bas Rhin departement kezdeményezte, 1859-ben, Migneret megye főnök javaslatára, és felsőbb jóváhagyással közmunka is lón arra fordítva; a következő [évben rendkívüli államsegély is szavaztatott meg erre és Chevalier elnöklete alatt egy bizottság küldetett ki a dolog tanulmányozására; ennek kezdeményezésére jött létre az 1865. évi július hó 12. törvény,³⁾

¹⁾ L. Hieronymi 241. l. és 1861-ig Braschnál, illetőleg Parieu IV. k. 56. lap.

²⁾ L. Leroy Beaulieu »Traité de la science des finances 2-ik kötet, XV. fejezet 668—707. lap.

³⁾ L. szövegét Hieronyminál 495. l.

mely a helybeli birtokosok közreműködésével vagy a nélkül, engedélyesek, az érdekelt megyék és községek hozzájárulásával, helyi kis vágányu vasutak építését engedte meg, és erre (3. §.) a közmunka és póttadó felhasználását engedélyezi, ezekre is kiterjeszti az ut melléki birtokosok: kisajátításra, faültetésre és árok tisztításra vonatkozó azon kötelezettségeit, melyeket a kőutakra nézve a közmunka törvény ró reájuk; kimondja, hogy az állami segély a megyék, községek és érdekelt felek költségének egyharmadáig emelkedhetik; sőt feléig is mehet, ha a megyében a négy egyenes adó után kivetett póttadó 20 ezer frankon alul van, de nem haladhatja meg az egy negyedet sem, ha ez adó összege a 40 ezer frankot meghaladja. Így jött létre több vicinális vasút, melyek egy részét most már a nagy vasutak tartják bérben; és, hogy Hieronymi téved, midőn azt állítja,¹⁾ hogy a megyei vasutak »nemsokára abban hagyandó kísérletnek tekintendők«, bizonyítja az, hogy az utóbbi hét év alatt (1869—1876.) Franciaország összesen épített: 6919 kilométer vasutat és ebben 2094 kilométer megyei és helyi érdekű vasut van,²⁾ a másodrangú pályák másfél ezeret, és a nagy társulatok $3\frac{1}{4}$ ezer kilométert építettek.

Ilyen a francia departement működése. Nagy eredményeket mutat fel forgalmi ügyekben; más közügyekben halvány petitionalis és levelezési jogot csak legujabban nyert; kulturális kiadásokra szép összegeket szentel és ujabban a közigazgatás menetére is, kényszerítő hatalom nélküli ellenőrzési jogot nyert, de csak 1871. óta bír joggal rendőrbírságok megszabására, és a kinevezett praefekt minden ügyébe beavatkozhat; a megye, a polgároknak csak adóügyekben nyújt és pedig csakis a községi, kerületi repartitio tekintetében, biztosítékot; de rendőrbíráskodással, közigazgatási jogszolgáltatással egyik közege sem foglalkozik; mindez az állami közegek bureauiban végeztetik el. A számvitel és számadási ellenőrzés épen nincs kezében, ez decentralisálva is csak 1810 óta van; most már a praefekt és maire, sőt, 1871 óta, a mérnök is utalványoznak, és, az utóbbi törvény óta, a prae-

¹⁾ L. 496. l. A mint téved nagy művének előszavában, mikor azt mondja, hogy a közigazgatás sulya Angliában a községben van.

²⁾ L. l'Economiste francais 1877. martius.

fekt tartozik a megyei tanácsnak a kiadásokról jelentést tenni; de ennek joga még csak a tudomásul vételben áll; az adószedők állami közegek, ezek szedik be úgy a községi, mint departementi adókpótlékokat és az illető közegek utalványozására fizetik azt ki.

A pótható a departement jövedelmének $\frac{3}{4}$ részét teszi és abban igaza van Leroy Beaulieunek, hogy az angol specialis adóknak egy-két esete Franciaországban is előfordul; mert a közmunka, iskola és kataster czimén kivetett adó százaléka és határa, ép úgy mint felhasználása, külön van megszabva, de az adó alap mindenütt az állami egyenes adók összege. Ez a kontinentalis rendszer, mely kevés kivétellel, majd mindenütt előfordul; de az is tény, hogy az eszme Franciaországtól lón kölcsönözve. Midőn az 1791. márt 2-iki francia törvény a községekre, és a IV. évi messidorei törvény, a departementokra nézve, kimondja, hogy költségeiket pót »sou«-kkal fedezzék, akkor egy oly eszmét valósított, mely általánosan és következetesen lón alkalmazva Franciaországban, minden kormány-rendszer által.

A francia község és város különböző (római, frank) származása szerint különbözőleg fejlődött; a délfraanciaországi városok konsularis szervezettel bírtak és a Commune eszméje a politikai, közigazgatási, sőt katonai önállás tekintetében, mindig vonzó volt a francia városokra. A középkorban leginkább törvényszéki büntetésekből szedték jövedelmüket; de minthogy a városok csak kiváltságaikra támaszkodhattak, ez a 17. és 18-ik században a központi kormány által anynyival könnyebben lón megsemmisíthető, mert országos érdeket nem kelthetett. Az 1789. dec. 14. törvény vont minden községet egyforma szabály alá. 10—36 tagú községi képviseletet és két enynyi számú »notable«-okat teremtett, választás utján, még a maire is választott. A községi képviselet és maire választás a forradalom alatt és után 8 féle különböző rendszerrel lón megoldva, minek előadása nem ide tartozik; minket a községi hatáskör és budget, valamint adózási viszony érdekel, és ez az 1837. július 18, 1855. május 5, 1867. július 24, 1871. ápril 14. és 1876. aug. 12-iki törvényekben van foglalva, úgy a mint az ma érvényes. Ez a legutóbbi törvény a municipiumoknak megadta a képviselet szabad választását, kis községekben a polgármestert és segédeit is a képvis-

let választja: »tagjai közül«; cantoni székhelyeken, valamint arrondissementok, és megyék székhelyein az államfő nevezi ki azt, de a »képviselő tagjai közül.«¹⁾

A francia községek tehát (általános szavazattal választott) képviselővel bírnak; de magistratussal nem. Ez az egyetlen körülmény megmagyarázza azt, hogy igen kevés önkormányzati hatáskörrel vannak felruházva, hogy szabályalkotási (autonomikus) joguk is nagyon meg van szorítva, hogy rendőrbírói vagy bármilyen contentiosus eljárási hatáskörrel nem bírnak. Az első (1837) községi kodex: »regler, delibérer, donner son avis«-ban vonta össze hatáskörüket. A községek szabályozhatják a községi vagyont kezelését, 18 éves bérletekig, a községi legelők és erdők élvezését, ezek levágatásának törvénybe iktatott szabálya szerint, határoznak a községi budget felett; de a kötelező kiadások és a pótdókok maximuma, illetőleg octroik behozatalának felsőbb engedélye, határt szab nekik ebben, sőt régebben az útcza nyitástól — a perig, mindenhez az alpraefekt, illetőleg praefekt helybenhagyása kelle; ez alól csak az 1867 és 1871. törvények emancipálták a községet; véleményt ad ez a kultus-ügyekben, vicinalis utakra, jótékony intézetekre és mindenre nézve, miben megkérdik. Most közjogi állása annyiban változott, hogy adóügyben állami, praefekti, ellenőrzés helyett: a megyei tanácsra lőn kiterjesztve a községi pótdók maximumának (20%-ig) megszabása, az octroik ellenőrzése, a községi utak megszabása; de azért nem kevésbé fenntartott a praefekt tiltakozási joga és a maire ellenében megmaradt annak azon joga is, (melyet az 1834. t. adott) hogy helyette a törvényt, mulasztása esetén, a községben, maga hajtassa végre.

A francia községeknél fejlett ki teljesen az a rendszer, melyet már a departementoknál észleltünk, t. i. a községi feladatok kötelező és fakultatív teendőkre való osztályozása. Ezzel az a nagyfotosságú (és az önkormányzattal merőben ellenkező) eszme van összekötve, hogy a kötelező teendőkről és kiadásokról a községnek okvetetlenül gondoskodnia kell, minden tanácskozás és módosítás nélkül, mert ha ezt nem teszi, az állam közege,

¹⁾ I. a francia községi törvények szó szerinti szövegét Block »Les communes et la liberté.« Appendix 258—338. l.

a praefekt, hivatalból teszi ezt. Természetes, hogy vannak helyi feladatok, melyekről az állam érdekében gondoskodni kell; de ezt a kérdést a régi angol rendszer a törvényszékeknél teendő magán panasz által való jogkényszerítés és nem közigazgatási uton oldá meg, most pedig a különböző (választott és kinevezett) közegek párhuzamos hatáskörében nyeri az megoldását Angliában.

Az 1837. évi törvény csak négy oly tárgyat ösmert, melyben a község szabadon határozhatott. Ezek: a községi vagyon bérbeadása, használása, közlegelők felhasználása és a faizasi taxa megszabása. Az 1867-iki törvény még tíz feladatot csatolt ehhez; melyek közt van: ingatlanok szerzése az évi jövedelem egy tizedéig; a városi ingatlanok eddig 9 évre kiterjedhető bérletének, a falusi vagyonéval egyenlően, 18 évre terjesztése; javítások a rendes jövedelem egy ötödének erejéig, de ez 50 ezer frankot meg nem haladhat; piaci helyek árszabása, temetőtaxa kiszabása, és öt évre terjedőleg 5% pótdadó kivetése, ez utóbbit már 1815 óta gyakorolták, a praefekt jóváhagyása mellett. És már az 1850. mártius 15-iki törvény megengedte volt a községeknek ingyen iskolák állítását, 4% pótdadó mellett.

A budgetet a maire csinálja. De kötelezőleg kell gondoskodni a községnek 23 feladatról, ezek közt: a törvények gyűjteményének megszerzéséről, saját közegeinek nyugdíjáról, minden választási költségről, adószedő, mezei rendőrség, nemzetőrség helyiségéről, temető tartásról, népszámlálási költségekről, békebiró helyiségről, templom és paplak épentartásáról, erdőszekről, rendőrök fizetéséről és ezek hivatali helyiségéről; de az 1837. évi törvény kimondja, hogy »a maire, a felsőbb hatóság felügyelete alatt, megvan bizva: a municipalis, piaci és mezei rendőrséggel« tehát ebbe a községnek semmi beleszólása nincs — kivéve azon befolyást, melyet ujabban a maire választása útján nyert. Minden más kiadás: fakultatív, tehát felsőbb (megyei tanács és praefekt) helybenhagyáshoz van kötve. Így: a 12 éven túl menő kölcsönök, az octroik eltörlése, apasztása és 5 évre, legfeljebb egy tizeddel nevelése, ha ezzel a megyei tanács által meghatározott maximum el nem éretett; — ezek a községek szabad elhatározására csak 1867. óta vannak bizva, sőt ha ez ügyekben is a maire és képviselő testület közt vélemény eltérés van, akkor újra helye van a praefekt beavatkozásának; valamint a megyei tanács előleges helyben-

hagyása nélkül nem is hajtható végre az adónak a fentebbi határon túl emelése. Általában pedig a község tanácskozására (deliberer) és elhatározására (regler) bizott hatáskör közt az a különbség, hogy a z u t ó b b i b a n történt intézkedés csak utólagosan semmisíthető meg a felsőbb hatóság által, az előbbi pedig végre sem hajtható, előleges jóváhagyás nélkül. A kötelező kiadások fentebb ösmertetett czimeihez jó még, az 1833. jun. 29. törvény következtében: a népoktatás terhe és, a 6000 lakosnál többel bíró községekre nézve, a felsőbb oktatás kötelezettsége; de a tandíjszedés jogával; mert az ingyenes iskolák költségeinek fedezésére nem a rendes (3^o/o) iskolai pótlék, hanem rendkívüli 4^o/o pótlék fordítandó; azonban ez csak fakultatív kiadás.

A kötelező kiadások fedezetéről a község minden körülmények közt gondoskodni tartozik, míg minden más kiadás csak fakultatív, azaz csak akkor szavazható meg érvényesen, ha felsőbb engedély adatott hozzá és ha annak összege a község rendes kiadásainak vagy rendkívüli módon engedélyezett költségeinek és pótdóinak megmaradt részével fedezhető. És, jól jegyezzük meg, hogy a nagy megszorítás a legnagyobb városokra is érvényes, sőt ezek közül Lyon és Paris csak 1871 óta élvez csak ekkora szabadságot is; addig kinevezett bizottságok vezetése alatt állottak és ennek lehetőségét (a képviselőlet feloszlatása esetére) csak e törvény zárta ki.

Ezekből kitűnik, hogy az önállás mily alant fokán áll a francia község. Ehez még csak azt teszem, hogy még ajándékot és hagyományt is csak akkor fogadhat el, helybenhagyás nélkül, ha az semmi teherrel nem jár; saját ingatlanainak eladását pedig, (4,718,651 hektár községi föld van), eltiltja a törvény, a 12-ik évi 9 ventose óta; és az 1860 jul. 28. törvény gondoskodik arról, hogy a közföldek mocsárai kiszáríttassanak, kopár helyei befásíttassanak — ha önkényt nem, a község kontójára, állami hatalommal. Ez a befásítás fontos érdekében történik és szép eredményeket is mutat fel, úgy, hogy 1864-ig 357 községben: 7362 hektár lón termékenynyé téve, 687,500 frank költséggel, de 3,398,000 frank érték emelkedéssel.¹⁾ Az eladás megtiltását pedig már Napoleon, egyik kodexében, azzal indokolta, (bár csak

¹⁾ L. Braschnál.

erdőpusztításra nézve) hogy egyik nemzedék gondatlanságától kell óvni a jövő nemzedék érdekeit; (de maga Napoleon elpazarolt 58 millió frankot érő községi földet, adva a községeknek 2,632,484 fr. r e n t e t helyébe) és mindez állami é r d e k b ől indokolható is; de nem kevésbé csökkenti a községek önrendelkezési jogát.

Látjuk, hogy a franczia község nem bír még csak közigazgatási fegyelmi joggal vagy önálló szabályalkotási hatáskörrel sem, hogy vagyona felett szoros korlátok és folytonos engedélyek közt rendelkezik, hogy önálló adóalap helyett, az állami póttadok e n g e d é l y e v e l, kimért módon él, hogy az adókezelési, rendőrbírósi feladatok kiesnek jogköréből, mindez bizonyítja alárendeltségét.

De a helyi rendőrséget, melyről az 1837. törvény 18. cikke azt mondja, hogy »a maire van megbizva, a f e l s ő b b hatóság felügyelete alatt: a municipalis, mezei és piaczi rendőrséggel,« azon arányban keríték a községek hatalmukba, melyben vissza nyerék (tehát leginkább 1876. aug. 12. óta) a maireválasztási szabadságot. És nincs törvény, mely szabatosabban körvonalozná a helyi rendőrség feladatait, mint az 1790. aug. 16^e/₂₄ franczia törvény, mely ezt mondja: »A municipalis hatóság felügyelete és hatósága alá helyezett rendőrségi feladatok: 1. Mindaz, mi az átjárási biztosságot és biztosságot illeti, az utczákon, quaikon, közhelyeken, és téreken, a tisztítást, világitást, torlasz elhárítást, leomlással fenyegető házak, épületek lerontását, javítását illeti. 2. A köznyugalom elleni vétségek elnyomása és megakadályozása, melyenek: zivakodás, lázongással kísért disputa, közgyűlési helyeken tolongás. 3. »Rendfentartás oly helyeken, hol nagy tömeg gyűl össze, mint piaczokon, vásárokon, multságokon, ünnepélyeken. 4. A fogyasztási tárgyak valódisága feletti felügyelet, melyek súlylyal, rőffel, mértékkel árultatnak és az élelmi czikkek tisztaságának ellenőrzése. 5. Kellő előintézkedések által megakadályozni és közsegély kiosztásával megszüntetni: az égéseket, epidemiákat és epizootiákat (emberi és állati ragályokat.) 6. Az oly balesetek megakadályozása, melyeket szabadon hagyott esztelenek, vagy dühönczök és gonosz vadállatok eleresztése okozhat.«

De minthogy ezt a hatáskört is a maire tölti be, illetőleg ellenőrzi és ez minden nagyobb községben kineveztetik; sőt

mithogy 6000 lakónál népesebb városokban a praefekt rendezi a rendőrséget és másfelől minden municipalis szabályt a praefekt, az egész megyére érvényes szabályal hatályon kívül helyezhet; így a helyi rendőrség is csak decentralizálva, de a municipiumok önálló hatáskörévé téve nincs.

A szegényügyet pedig, Franciaország általában, nem állami, hanem humanistikus feladatnak tekinti és így megengedi az 1837-ik törvényben a községeknek is a »bureaux des bien-faisances« állítását, (kikötvén, hogy azoknak legalább 50 fr. dotatiója legyen.) ezek a nagyobb városokban nagy hatással működnek is; de felállításuk kötelezővé nincs téve. És ezek költségeit a jótékonyosság fedezi, csak büntetésekből vagy multságok és temetői díjakkból kerül elő egy-egy tétel a városok budgetjében ezímen. De, hogy a magán jótékonyosság mily sikeresen pótolja e hiányt, azt bizonyítja az, hogy 1871-től 1873-ig: 13 millióról $31\frac{1}{3}$ millióra emelkedett a jótékony hagyományok összege. Ez az angol rendszer ellen erős érv! Különben is, a francziák elvből ellenségei ennek; mert hiányát nem érzik.

Az adózás szempontjából, a francia községek nem annyira az egyenes, mint az indirekt adók tekintetében, emelkedtek fontosságra.

Mert az egyenes adókra nézve specialiter Franciaországra vonatkozik az, mit Gneist mond: »Az új társadalom még nem tanúsított tehetséget arra, hogy a községi adóknak egy önálló rendszerét hozza létre, hogy a község szilárd kapcsolatát ezzel is megszilárdítsa. Franciaország községi adói, az állami adóhoz, mint pót centimesok csatlakoznak és ezáltal is a községet, mint az állami igazgatás függelékét (Anhang) tüntetik fel.« És ha Brasch erre azt a megjegyzést teszi, hogy ez nem áll, mert a községi jövedelmek csak egy negyedét teszik a pótadók, a többi octroiból és más jövedelmekből jó, igaza van az arányokra nézve, melyekkel Gneist nem foglalkozik; de nem czáfolja Gneist alapállítását.

Mint hogy a pótadók kiszabásának határa és módzata mindig a községek hatáskörével változott, nagyon bonyolult dolog lenne annak minden fázisát eléadni, elég lesz a jelenlegi állapot feltárása — a fentebb exemplifikative elmondottak összeállítása. Ezt a képet élénk állítja La Vallette, egy 1873. aug.

27-én kelt körrendelete, melyben rovatosan van feltüntetve az egyes pótadók neve, azon törvény, mely a felhatalmazást adja ; továbbá az, hogy a községi képviselő maga, vagy a legtöbb adó fizetők bevonásával van-e felhatalmazva a megszavazásra.¹⁾ Az általános évi kiadásokra: van 1. 5% a föld és személyi, ingósági adóra, ezt a képviselő szavazza meg és nincs beszámítva azon maximumba, melyet a megyei tanács a községek elé szab.²⁾ 2. Ha ez a kötelező kiadásokra nem elég, 100^o ezer franknál kevesebb jövedelemmel bíró községekben a praefekt rendeletére, nagyobbakban az államfő rendeletére pótadók vetetnek ki.³⁾ Ugy szintén: 3. a fakultatív kiadásokra is; mindkettőre a képviselővel egyenlő számmal behívandók a legtöbb adófizetők is (épen mint a spanyol juntában), egyik százaléká sem számíttatik a megyei tanács által megszabott maximumba.⁴⁾

Azután jönnek a specialis célokra kivetett pótlékok; 1. 5% utadó mind a négy⁵⁾ egyenes adóra, a képviselő által megszavazva. 2. Rendkívüli utadó 3%-ban,⁶⁾ de ehhez a legtöbb adófizetők hozzájárulása is szükséges. 3. Iskolai adó 3%-ban hasonlóan a négy egyenes adóra kivétel⁷⁾ 4. Rendkívüli ingyenes iskolaadó, 4%-ban, ehhez kell a legtöbb adófizetők hozzájárulása.⁸⁾ 5. A mezei rendőrök fizetésére specialis adó, a négy egyenes adóra kivétel, a legtöbb adó-fizetők hozzájárulásával.⁹⁾ Mindez nincs a megyei tanács által megszabandó maximumba számítva.

Végül jönnek a nem évi kiadásokra vonatkozó pótlékok: 1. A nem évi, de kötelező (pl. kamat) kiadások fedezésére rendkívüli pótlék: a legtöbb adófizetők hozzájárulásával, a megyei tanács által megszabott maximum határáig, vagyis 5%-ig, 5 évre megszavazhatja a községi képviselő, 12 évre a praefekt.

¹⁾ L. Block 335. l.

²⁾ VII. évi 11. Frimaire és 1818. máj. 15. t.

³⁾ 1837. júl. 18. t.

⁴⁾ 1837. 40. §.

⁵⁾ 1836. május 21. 2. §.

⁶⁾ 1867. júl. 24. 3. §.

⁷⁾ 1850. márt. 15.

⁸⁾ 1867. ápril 10.

⁹⁾ 1867. júl. 24.

fekt, de csak a megyei tanács által megszabott maximumig; ezen felül, és 12 éven túl, 100 ezer frank jövedelemmel kevesebbel bíró községekben a praefekt engedélye, azon felül a kormány rendelete kell.¹⁾ Továbbá: 2. Ugyancsak nem évi kiadásokra, de a melyek fakultatívok, rendkívüli pótlék, éppen ezen módok között. — Hivatalból pedig kirovatik a községre, ennek vonakodása esetén, a kötelező kiadások fedezésére szükséges költség; de a legtöbb adófizetők hozzájárulásával.²⁾

Minden adóügyi vitás kérdést (a mi az egyéneket illeti) a praefekt tanácsa végzi el, kivéve a piaczi helyárakat, mert ezek a polgári törvényszék elé vannak utalva.³⁾

Ezekből kitűnik, hogy a községek az adókivetésben, az adó alapra és százalékokra nézve, mily formalitásokhoz vannak kötve, hogy e téren sem bírnak jogszolgáltatási hatáskörrel; hogy a végrehajtás szintén a praefekt, illetőleg (nagyobb helyeken, t. i. 300 ezer franknál több adó jövedelemmel bíró községekben) az államfő által kinevezett adószedőre van bízva, azt említém; még csak azt kell hozzá tennem, hogy azon községekben, melyek 40 ezer franknál is kevesebb adót szednek be, nincs külön municipalis adószedő, hanem ott az állami adószedő szedi be a pótdókat is.

Minthogy a francia községek 1871-ben összesen 101.234,705 frankot szedtek be pótlékok czimén, (melyek közt azonban a rendes pótlék csak 43 millió volt) ez összeg a 165 milliányi állami egyenes adóknak 40%-kát teszi; de a 313 millióra menő rendes és 226 millióra menő rendkívüli községi bevételeknek ez alig teszi 18%-kát; tehát most már még azon egy negyedet sem éri el, melyet Brasch felállított. Pedig a községi kiadások óriási mérvben nevedednek: míg, 1836-ban 83.830,926 frank rendes és 33.962,204 frank rendkívüli kiadásuk volt a francia községeknek; tehát összes kiadásuk 117 millió 793,130 frankra ment; 1871-ben, már 276.187,190 frank rendes és 244.314,970 frank rendkívüli, tehát összesen 520.501,160 frank községi kiadással találkozunk.⁴⁾ De e nevededés alatt a pótdók csaknem éppen

¹⁾ 1837. jul. 18. 1864. jul. 24.

²⁾ 1837. jul. 18. 42. §.

³⁾ 1867. april 30.

⁴⁾ L. Franqueville. Cobden Club Essays. 1875.

ilyen arányban emelkedtek; mert e czímeken, 1836-ban, bejött 24.463,123 frank, 1868-ban 90.336,875 frank és 1871-ben, mint láttuk, 101.234,705 frank. Mindezt megfejtí a szükségek nagy mérvű fokozódása és bár az octroik még nagyobb mértékben növekedtek, mégis ez, inkább a természetes fejlődés, mint a tételék emelése által éretett el.

A francia pótdó rendszer előnyeit abban látja Reitzenstein, hogy a kisebb és nagyobb községek, valamint departementok egyenlőtlen erőit, kiegyenlíti; lehetővé teszi a teher kiegyenlítést, az állami célok biztosítása mellett; tervszerűen foganatosítja az út-, iskola és árvaügyben a feladatokat, ezek elmulasztását lehetetlenné teszi. És most már a theoretikusok között is szaporodnak e rendszer hívei. A »Verein für Socialpolitik« által kiírt kérdések egyike volt: »szükséges-e önálló községi adó vagy csak pótdó?« És a beérkezett tíz véleményből csak egy veti el feltétlenül a pótdórendszert, bár annak kizárólagos és mindenre való alkalmazását sem követeli egyszem. De még az octroit is 7 megengedhetőnek tartja, a tíz között.

Az octroik a francia községek régi jövedelmi forrását képezik. Feudalis jogból származtatják le (Ducange szerint »otroium licentia v a s a l l o data«) az élelmi szerek és más fogyasztási cikkek megadóztatását. A fiskus mindig részt vett abban, így 1327-ben két harmadát, 1667-ben felét vette el; most a katonaság után osztozik annak jövedelmében. Hogy sok visszaéléssel és zsarolással volt szedése összekötve, kitűnik abból, hogy a néptől mindig gyűlölve volt és konstatált tény, hogy nem a Bastillet, hanem egy fogyasztási adó ór fabodéját rohanta meg először, a forradalomkor, a nép. Az octroi sok változáson ment át; jelenleg érvényben lévő szabályait az 1814. decz. 9., 1837. jul. 18., 1867. jul. 24. törvények tartalmazzák, főleg ami a községek hatáskörét illeti.

Az 1814-iki Ordonance szabja meg az octroik tárgyát, úgy mint azok ma érvényesek. E szerint községi illetéket szabad vetni: 1. »Italokra és folyadékokra.« 2. »Élelmi cikkekre.« 3. »Tűzelő anyagokra.« 4. »Takarmányra.« 5. »Építési anyagokra.« Az 1867-iki törvény szerint rendelet kell: 1. »Az octroi oly helyen való behozásához, hol nem volt.« 2. »A fogyasztási adó vonal

változtatásához»; mert általános szabály, hogy a nagyvárosok fogyasztási vonalába több környékbeli község is bevonatik. 3. »Az általános tariffának felemeléséhez.« 4. »Vagy abban nem levő tárgy megadóztatásához.« A megyei tanács helyben hagyása elég: 1. »Az eddigiek szedésének 5 évre kiterjedő folytatásához.« 2. »Ez idő alatt legfeljebb egy tizeddel neveléséhez.« 3. »Az octroi eltörléséhez, bár az utóbbit a község, a leszállítással együtt, a praefekt előleges engedélye nélkül is, megteheti; de ez, utólagosan, megsemmisítheti azt.

Az általános tariffát pedig, a megyei tanács nézete alapján, rendeletileg állapítja meg a kormány. Határozottan az octroi alól csak a hajón való fogyasztás, a kormány szükségére való papír, lőpor alkat részei, orvosszerek vannak kivéve; úgy, hogy régebben még a vám alá eső gyarmatárúk is megadóztattak a városok által és egy pár év előtt még a cukor is több városban volt adóztatva. Nagy reductiók történtek ennek terhében a juliusi kormány alatt, míg III. Napoleon alatt újra emelkedni kezdettek. Bár leginkább a bor, szesz, sör és hús képezi az octroik legjövedelmezőbb ágát, de nagyobb városokban a kőszén és fa is nagy teherrel van megróva.¹⁾

Nem kell összetéveszteni a községek octroi-ját, az állam számára szedett fogyasztási adóval, mely 4000 lakónál nagyobb városokban, és a bor, szesz után, 4 zónában, különböző tariffa szerint szedik; és: forgalmi, részlet eladási, beviteli és fogyasztási illetékre oszlik. Ez sokkal újabb keletű, mint a községi octroi, és a boron, szeszen, kívül még csak a sörre terjed ki. A községi octroit 4000 lakónál kisebb községek is élvezhetik, míg viszont sok nagyobb város nem hozta azokat be.²⁾ Úgy, hogy 1830-ban 1508 községben volt az behozva, 1831-ben leszállott ezek száma: 1378-ra, azóta emelkedik, úgy, hogy 1850-ben már 1436 községbe volt behozva, és 1863-ban is 1435 községben. 1872-ben 1508 községben volt octroi és ennek tiszta haszna 181.922,000 frank volt. Ennek brutto feloszlása a következő volt:

¹⁾ Parieu. 4-ik köt. 9—35. l. Brasch. 4-ik fejezete 103—129. l.

²⁾ L. B. Hock. Die Finanzverwaltung Frankreichs 361—383. lapokon.

	Paris octroija	A többi községé
Borból	43.078,585 fr.	21.661,110 fr.
Szeszből	5.092,209 »	3.536,644 »
Más folyadék után	10.075,335 »	10.610,333 »
Élelemből	15.309,195 »	33.558,905 »
Tüzelőszerből	11.982,686 »	11.191,186 »
. } két jelentéktelen		
. } vegyes positio.		
Összesen :	100.795,302 fr.	98.735,049 fr.

Ebből kitűnik, hogy az oroszán rész Párisnak jut, hogy az élelmiszerek kevéssé vannak terhelve, és, hogy a kezelés aránylag olcsó.¹⁾ A kivetés az érték szerint kell, hogy történjék, de rendszeren erre nincsenek kellő tekintettel, úgy, hogy a közönsége-sebb italok jobban vannak adóztatva, mint a finomabbak. Tény, hogy pl. Párisban a levágott finom hús fizeti értékének: 7·71^o/_o-kát, a kívülről hozott rozszabb: 9·13^o/_o-kát, a közönséges bor értékének: 60^o/_o-kát, a finom burgundi 9^o/₁₀, a bordeauxi 8^o/_o-kát.

Mint hogy a különböző városok különböző mértékben veszik igénybe az octroit, természetes, hogy a fogyasztás igen egyenlőtlen megadóztatása következik ebből. Így : Párisban a bor adó egy hektoliterre 20 f. 23. c. ; míg Toulouseban csak 1 f. 65 c. ; ennek az aránytalanságnak megfelel aztán a fogyasztás aránya is. Párisban egy főre esik 115, Toulouseban 250 liter bor fogyasztás. A sör adó Párisban 4 f. 48 c., Bordeauxban 5 f. 50 c., Marseilleben 11 fr., Lyonban 13 f. 75 c., de ennek megfelel a fogyasztás aránya is. Mindez egyenlőtlen teherviselést idéz elő, sőt rontja a forgalmat és ipart is, úgy, hogy konstatálva van, hogy az octroi vonalából a nagy gyárak kivonulnak. Így : Párisból kivonul a gyár-
ipar St. Denisbe ; pedig ezzel együtt a forgalom, iskola-ügy stb. hasonló fejlődést vesz. És méltán emeli ki Brasch még azon anomáliát, hogy midőn Franciaország szabadelvű kereskedelmi szerződésében 1860-ban kiköti, hogy 1 franknál több vám a kőszénre nem vetendő és Páris 7 frankot szed ettől : akkor az ország forgalma, intentiója ellenére, terhelteik. Nem terjeszkedhetem itt ki az octroi hatásának bonczolására, Turgot-tól kezdve,

¹⁾ Leroy Beaulieu. Traité des finances 2. k. XV. f.

ki 1774-ben azt mondta, hogy »az octroi jogtalan adó, melyet a városok használnak arra, hogy pénzsükségeiket kielégítsék a vidék rovására, midőn ennek termékeit adóval terhelik, mely a fogyasztást apasztja és végül is a város legszegényebb lakói által viseltetik« — mondom Turgot-tól kezdve, Hermiette, Passy, Chevalier, Parieuig, Braschig és Leroy Beaulieuig a legtöbb nemzetgazda fejtegeté és elítélé azt. Bár ujabban több német nemzetgazda védi. Itt csak annak felemlítésére szorítokozom, hogy alig nélkülözhető az; mert az octroi a francia községeknek 1830-ban 67 és fél milliót, 1850-ben 95·2 milliót és 1868-ban 196 millió frankot jövedelmezett; tehát az összes községi költségeknek (ekkor 495 millió) csaknem felét fedezé; ha pedig azon községeket vesszük, melyeknek budgetjében az szerepel, kiadásaik két harmada ezzel van fedezve. És, hogy azóta is mily nagy mértékben nevedett e bevétel, bizonyítja az, hogy míg 1867-ben Páris 97½ milliót vett be e czímen, 1875-ben már 118.243,244 frankot jövedelmezett octroi-ja; és ebből a 20 nagyobb francia város jövedelme, melyek közzül mindeniknek bevétele, octroiból, meghaladta az egy milliót, összesen 180 milliónál több volt. Ezek közt Páris után — nagy távolságra Lyon következik 9½ millióval, Marseille 6·9 millióval, Bordeaux 4·19 millióval és így tovább, míg a 20-ik: Grenoble is 1 millió 5 ezeret vett be octroiból.

Páris összes egyenes adója 1870. előtt csak 5½ millió frank volt, ez adók összege 1877-ben már 24 millióra és száza léka 56%-ra nőtt a 3 egyenes adóban, a patens-adónál pedig 8%-ról 32%-ra növekedett a pótlék. Tehát a legujabb időben már itt is a r á n y o s a b b á kezd válni az egyenes és közvetett adók igénybe vétele. Bár most is, 1871. óta, 22 millióval lón a fogyasztási adók összege nevelve és Páris az 1875-ben elfogyasztott: 4.250,000 hektoliter italért fizetett 57 millió frank adót, 187 millió kilo eledeleért 22 milliót, és összes fogyasztási adójai fejenként 52 frankra ment.¹⁾ Nem csuda tehát, ha pl. Leroy Beaulieu, legujabb nagy művében, számításokat tesz az octroi eltörlése érdekében és úgy találja, hogy átlag 30% házbér adóval, 38% földadóval, az a nagyobb városokban is pótolható lenne. De ezzel még nem bizo-

¹⁾ L. Bailleux de Marisy »Revue des deux Mondes 1877. jul. 15. füzet. Les finances de la ville de Paris.

nyitá be, hogy a kis adóalappal bíró községek elbírhadják-e ezt; vagy, hogy az ingatlan e túlterhelése nem lenne-e még károsabb?

A városok az octroit vagy maguk kezelik, vagy bérbeadják, vagy annak beszedését az államra ruházzák, mely saját fogyasztási adójával együtt szedi azt be. A kezelési költség oly különböző, hogy Párisban $5\frac{1}{3}\%$ -ba, Marseilleben $14\frac{1}{2}\%$, Bordeauxban $16\frac{1}{2}\%$ százalékba kerül az. Az államnak a községek csak ott tartoznak részt adni, hol katonaság van. Ilyen helyen minden katona után 7, és minden ló után 3 frkot fizet a község az államnak, azért, mert ezek ott fogyasztanak. Kivétetik ez alól a bor, melynek fele adóját veszi el az állam a községektől.

A francia községeknek meglón engedvé 1830-ban az, hogy a személy és ingósági adót octroira rójják ki és e czímen szedjék be az állam által reájuk rótt terhet is; az 1832. april 21. törvény (20. §.), csak azt a megszorítást tette ehhez, hogy az octroi által be nem vett összegek progressiv kiszabását megtiltá, kimondá, hogy csak házbér után róható az ki, de megengedi, hogy a városok jogában álljon a kisebb lakásokat adómentessé tenni. — E joggal 1830-ban még 25 város élt, most csak 9. Ezek közt Páris. És minthogy ez az egyetlen eset, melyben a francia községeknek jog adatik önálló adóalapot, sőt épen önálló progressiv százalékot is állapítani meg, nem lesz érdektelen, ha szórúl-szóra lefordítom Párisnak 1877-re tervezett e fajta adó szabályát. Így hangzik: »A köztársaság elnöke megerősíté Páris tanácsának azon elhatározását, melyben a személyi és ingósági adónak, e városra 1877-re eső részét, a következő alapokon tervezé kiosztani: »A 400—599 frank bérlet értékig menő lakások 7% -kot fizetnek; a 600—699 frankosok 8% -kot; a 700—799 frankosok 9% -kot; a 800—899 frankosok 10% -öt; a 900—999 frankosok 11% -kot; az 1000 frankosok és azonfelül lévők $11\cdot96\%$ -kot. A 400 franknál kisebb értékű lakásban lakó egyének nem tekintetnek adó alá esőknek, — az 1832. april törvény 20. cikkének, a 12. és 18. §§-al való kombinációja következtében; de e kivétel nem alkalmazható: 1. »A saját házukban lakó birtokosokra, sem a megszálló lakást tartókra.« 2. »Azon tulajdonosokra, kik ha nem is laknak saját házukban, Párisban 300 frankra menő ingatlan adót fizetnek. 3. »Azon patenssel

birókra, kiknek lakásbére, a műhelybérral együtt, eléri a 400 frankot.« És kimondja végül a rendelet: »Paris kontingensének, e kivetés után fennmaradó része az octroiiból fedeztetik.«

Ez mutatja az octroi szerepét a francia városok háztartásában, nemcsak saját szükségüket fedezik, de állami tartozásaik egy részét is abból rójják le és csakugyan sok község van, mely octroiájával minden, saját költségét fedezi. Másfelől e példa mutatja, hogy mely esetben lehet a városnak önálló adó alapja, és hogy ez esetben a progressiv adót is alkalmazhatja — a mi Franciaországban nagy ritkaság. Míg Németországon ezt, és az egyenes adókat, ép úgy, mint Angliában, uralkodóknak találjuk.

A francia községek bevételei közt szerepel még a kutya adó (1855. máj. 20. t. óta) mely, 1871-ben, 4.726,856 frankot jövedelmezett a községeknek; a piaczi helypénz, mely ugyanekkor: 26.315,460 frankot jövedelmezett; a tandíj, mely adott 36.855,090 frankot. A vadász engedélyből az állam átenged a községnek 10 frankot (1869-ben ez 8 millionál többet tett ki) a kocsi és ló adóból szintén az állam enged át 10%-ot; továbbá közmunka-adó jövedelmez a községek 70—90 milliót. Mindez mutatja, hogy az állami és községi pénzügy mennyire össze van nőve.

A községi kiadások közt említendők: az octroi kezelés és adó beszedés, együtt $23\frac{1}{2}$ millió volt 1871-ben; rendőrségi költség $15\frac{1}{4}$ millió, oktatásra $65\frac{1}{2}$ millió rendes és $8\frac{1}{2}$ millió frank rendkívüli kiadás volt; útra 79.85 millió rendes, 17.44 millió frank rendkívüli kiadás fordított, a szegény segélyezés 17.739,440 frankot vett igénybe a francia községektől, 1871-ben.

Úgy, hogy Franciaország departementjai és községei körülbelül 800 millió frankot fordítanak saját szükségekre. Ez a jelentékeny összeg csak az út és iskola célok tekintetében van országos érdekre igénybe véve, a többi feladat még helyi ügyek szerény határai közt sem tölti be egészen a francia megye és község feladatkörét. Tehát ezek épen azon ügyekben nyernek fontosságot, melyekben az angol önkormányzat egészen jelentéktelen. Míg az adó, rendészet, rendőrbíráskodás és szegényügy foglalja ezt el; és az egyenes adók rendszere képezi ennek önálló alapját; addig a francia megye és község a pótagadókhoz is csak megszabott módon és felügyelet alatt nyúlhat; de az angoloknál,

helyi használatban, alig létező indirekt adók képezik a francia községek fő jövedelmi forrását és ezek kiszabásában élveznek legnagyobb szabadságot. Feladat, jogkör, segélyforrás és kiadás, felügyelet és ellenőrzés, szóval: minden ily éles ellentétben áll Anglia és Franciaország helyi kormányzatában!

A főváros szervezetében, eltekintve természetesen a hatáskörtől, már nincs ily nagy különbség. Párisnak jelenleg 80 tagu képviselote van, de erre csak az iskola, adó és útügy, továbbá a városi vagyion kezelése, világítás, csatornázás stb. van bízva; a polgári lajstrom, választási és ujonczozási actusokat a 20 kerület végzi el, melyek élén kinevezett mairek vannak, kik, mint minden maire Franciaországban, vezetik a polgári lajstromot, végzik a házasság kötésekét és gyűjtik a statistikai adatokat, szóval. végzik azon dolgokat, melyek most Angliában a szegényügyi uniók klerkjeire vannak bízva, kivéve az egyházi hatóságoknál maradt házasság kötést.

Páris a képviselotet és annak szabad választását is csak az 1871. augusztusi törvény által nyerte vissza; 1859. óta meg volt attól fosztva és (mint Lyon, Rhone megyében) a szajnamegyei praefekt hatósága alá volt rendelve; sőt az 1848. jul. 3-iki törvény is csak kinevezett 36 tagu bizottságot adott neki, ugy, hogy a nagy förradalomtól 1834-ig, és 1848-tól 1871-ig a város nem birt választott hatósággal. Ezzel merőben ellenkezőleg, London még csak kinevezett kormányközeget sem ösmer — a rendőrség kivételével: és teendői fő részét kerületekben végzi.

Páris szervezetére a Londonét ajánlja Raudot,¹⁾ vagyis kívánja, hogy az iskola-, út- és szegényügy a kerületi hatóságokra bizassék és a központi tanács ezek kiküldötteiből álljon. Hogy a kerületi rendszer, a nagy városok természetes szervezete, bizonyítja az, hogy, a viszonyoknak és önkormányzati hatóságnak megfelelő mértékben, megtaláljuk azt Londonban ép úgy, mint Párisban; Berlinben úgy, mint Budapesten.

Franciaországban a hiányos önkormányzat mellett a jogállam egy fontos biztosítéka, legalább részben valósítva van; mert a 8-dik évi 28 pluviöse által alakított praefekt tanács (bár

¹⁾ L' Administration locale en France et en Anglettere. P. Leroy Beaulieu.

a praefekt önállás nélküli creaturaiból, mint Leroy Beaulieu jellemzi őket) ítél: ujonczozási, iskola, nemzetőrségi, adóügyi közigazgatási vitás kérdésekben; a főszámszék is közigazgatási jogszolgáltatást gyakorol; a legfelsőbb forum pedig e téren az államtanács, mely az 1872. május 24-iki törvény által új szervezetet nyert; a közigazgatási jogszolgáltatást: »du contentieux« nevű állandó senatusban gyakorolja; melynek elnöke az igazságügyminiszter, tagja hat államtanácsos. Ez a törvény szünteté meg azt az anomaliát, hogy a tanács minden határozatához az államfő helybenhagyása volt szükséges, — ez a közigazgatási jogszolgáltatásnál, 1872. óta, nem kell; tehát a forum, e tekintetben önállóvá lett.

De nem létezik a közigazgatási jogszolgáltatás az önkormányzat kebelében, annak közegeivel, mint Angliában.

És ezzel végeztünk a francia helyi kormányzattal; de minthogy e rendszernek érdekes alakulásait és hason irányu, bár különböző természetű, fejlődését a latin államok mindenikében megtaláljuk; noha pl. Belgiumban és Hollandban nagyobb szabadsággal és Olaszországban, Spanyolországban történelmi alapokon fordul elő; ki kell terjeszteni — bár röviden — figyelmünket, ez országok helyi kormányzataira is; nem annyira a részletek és szervezet teljes ösmertetése tekintetében, mint inkább azért, hogy lássuk ezekben a francia rendszertől való eltéréseket, és hogy azon egyes főbb kérdéseket hogy oldák meg ez országokban, melyekkel Franciaországban találkoztunk.

A belga és hollandiai önkormányzat.

Belgiumban, már az alkotmány, biztosít a helyi kormányzat számára oly jogokat és hatáskört, melyeket az Franciaországban vagy csak újabban nyert el, vagy éppen nem is bír. Így a 31. cikk kimondja, hogy a kizárólagos községi vagy tartományi ügyeket, a községi és tartományi tanácsok, az alkotmány alapelvei szerint, szabályozzák. A 108. szakasz még tovább megy, mert így szól: »A tartományi és községi intézmények törvények által szabályozvák.« E törvények a következő elvek alkalmazását szentesítik: 1. Egyenes választás. 2. A tartományi és községi tanácsok hatáskörébe adása mind annak, a mi tartományi és községi érdekű, kivéve a megerősítés fenntartását tetteikre, azon esetekben és módon, a mint a törvény meghatározza. 3. A tanácsok üléseinek nyilvánossága. 4. A budget és számadások nyilvánossága. 5. A király és törvényhozó hatalom beelegyedése, annak megakadályozására, hogy a tartományok és községek áthágyják hatáskörüket és sértsék a közérdeket.« A 116. cikk kimondja: »Semmiféle tartományi adó, vagy teher, ki nem vethető a tartományi tanács beleegyezése nélkül. Semmiféle községi teher, községi adó ki nem vethető a községi tanács beleegyezése nélkül. A törvény határozza meg azon kivételeket, melyeknek szükségét a tapasztalás befogja bizonyítani a tartományi és községi adókra nézve.«

Mindebből kitűnik, hogy Belgiumban több önállással bír a helyi kormányzat, mint Franciaországban; és még jobban meggyőződhetünk erről a tartományi és község szervezet rövid átnézetéből.

A tartományok élén a kinevezett kormányzó és a 40—80 tagu, 4 évre választott, felében 2 évenként megújuló, tanács áll.

Ez azok által választatik, kik legalább 20 frank censust fizetnek, és törvény értelmében ül össze minden július első kedden. Tagjai úti- és (az ülésezés alatt) napidíjban részesülnek. Kiosztja a községekre, a tartományra kirótt egyenes állami adót és ez ügyben reclamálási forum is, mint a francia departementi tanács. Különös, hogy hatáskörébe tartozik, a fellebbezési törvényszék tagjainak és az első folyamodásu törvényszékek elnökeinek kandidálása. Önállóan állapítja meg budgetjét, közegeinek fizetését, nyugdíját, intézkedik kölcsönök vagy eladások iránt, határoz a tartományi út- és csatornavonalok kiépítése felett; több községeket érdeklő útakra nézve a hozzájárulási arányt megszabja, de határozata ellen, 40 napig, a királyhoz felfolyamodás van, a községek vásárjoga vagy ez iránti kérelme felett határoz; tartományi rendőrszabályokat alkothat, poenalis sanctióval, azon ketős kikötés mellett, hogy 1-ször általános törvénybe vagy szabályrendeletbe ne ütközzék, és 2-szor, hogy ezek által bármikor megsemmisíthető legyen.

De királyi jóváhagyás elé terjesztendőek: budgetje, kölcsönei, 10 ezer franknál nagyobb szerzések vagy elidegenítések, oly utak és más közmunkák elhatározása, melyek összes költsége 50 ezer frankot meghalad, vásárengedélyezés vagy megszüntetés, tartományi rendőr szabályzat. Sőt, a király, a kormányzó felterjesztésére, a tartományi tanácsnak bármely intézkedését megsemmisítheti. A tartományi tanács: 6 tagu, felében 2 évenként megújítható, állandó bizottságot választ, melynek tagjai 6000 frank fizetést kapnak; ez ellenőrzi a közigazgatást, és az egész év folytán, állandóan intézkedik mindazon ügyekben, melyek a tartományi tanács hatáskörébe tartoznak, csak: a budget, számadás és candidatio képez ez alól kivételt. Ez a bizottság képezi a községnek azon forumát, mely Franciaországban még mindig a praefekt, és minthogy állandóan, sőt helyszíni vizsgálatok elrendelésével, ellenőrzi a közigazgatást, ha tékony intézménynek bizonyult. De a rendőrség a kinevezett kormányzó rendelkezésére áll; mert a személy és vagyonbiztonság, valamint köznyugalom iránt ő felelős; ő vizsgálja meg a tartományok számadásait is. A kerületekben, a falusi községek felett, és azon városokban, melyek nem kantonális székhelyek és 5000 lakónál kevessebbel bírnak, kinevezett kormánybiztosok képezik ugy a

kormány, mint tartományi tanács és bizottság végrehajtó közegeit, ezek tesznek a kerületről a megyei tanácsnak minden évben jelentést és ezek a közrend és köznyugalom felelős közegei.

A tartomány, fentebb említett teendői: ennek egyszersmint kötelező, a törvény által rá rótt kötelességei is, melyek elmulasztása esetén, a központi kormány gondoskodik végrehajtásukról és ha a tartomány jövedelmei nem lennének elégségesek azok fedezésére, törvényben lesz gondoskodva fedezetükről. E kötelező kiadások közt, a tartomány saját költségein kívül, van: az első folyamodású összes törvényszékek (rendőri, kereskedelmi, esküdtszéki stb.) helyiségének és apró kiadásainak fedezése, a tartományi fogházak, rendőrtanyák fenntartása, kantoni küldönczek, a tolonczozási, út, csatornaépítési kiadások, az episkopális egyházak, papnöveldek, tartása; a polgári lajstrom költségének fele, másik felét az államviseli; idegen örültek és szülőkölködők menháza; az elemi és középoskolai községekre a községeknek adott segély, lelenczek tartása, gens d'arme kaszárnnyák építése.

De az állam terhére esnek: a kormányzó, az állandó bizottság, a tartományi jegyző, a tartományi iroda, a kerületi biztosok egész költsége és a polgári lajstrom költségének fele.

A tartományi kiadások fedezésére az 1821. jul. 13. törvény 6^o/_o pótdadót engedélyezett volt a tartományoknak; de az 1830-ki alkotmány értelmében, semmi korlát tekintetben nincs, sem a kivetés százaléka, sem az adó nem nézve. Ugy, hogy a 9 belga tartomány budgetjében nagyon különböző százaléku pótdadókat és nagyon különböző adónemeket találunk. Általánosán feltaláljuk az egyenes adók pótszázalékát; még pedig oly gyors fokozódásban, hogy míg 1850-ben volt ezek összege: 27.54,968 frank, 1874-ben már: 4.733,871 frankra emelkedett.¹⁾ 2. Feltaláljuk az államsegélyt, mely 1850-ben volt 274,216 frank, és 1873-ban volt 395,856 frank. Tehát nem nagy jelentőségű sem az összeg, sem emelkedése. 3. Feltaláljuk a patrimonialis jövedelmet, de ez egészen jelentéktelen; mert 1850 — 1873 közt 6 ezerről 10,000 frankra emelkedett. 4-szer van a

¹⁾ L. Annuaire statistique de la Belgique 1875. 178—182. l.

vegyes jövedelem, ezek összege a pad; mert 1850-ben volt 3.085,460 frank, 1873-ban: 2.693,589 frank. Ezek közt kettő van o l y a n, melyet mindenik tartományban feltalálunk; a kutya adó és útvám, illetőleg csatornadíj, az utóbbit rendszeren bérbe adják; az előbbi mellett, gyakran van állat-vám, és külön lelencz-, út-adó. De a belga tartományi adózás legjellemzőbb két alakja, a kutya adó és útvám; mert ezeket másutt csak községekben találjuk fel.¹⁾

A belga község közjogi állása főleg abban különbözik a francziáétól, hogy nem a kormány kinevezett megyei közegének (praefekt), hanem a tartományi választott bizottságnak és a kinevezett polgármesternek ellenőrzése alatt van egész háztartása és belélete; és, hogy adóalapjában vagy százalékában nincs olyan szoros korlátok alá vetve, mint a franczia.

A belga község élén a kinevezett polgármester áll, kit a király még a városi képviselőten kívül álló elemekből is választhat; mellette ugyancsak kinevezett, és a lakosság száma arányában nevezkedő tanácsosok (echevin) és képviselő áll, utóbbit 6 évre, felében 3 évenként megújítva, a censitáriusok választanak 7—15 taggal, a lakosság száma arányában.²⁾ A belga községi törvény szabályozta (a franczia előtt egy évvel) a kötelező költségek és köteleességek sorát. Ezek közt feltaláljuk mindazt, a mi a franczia községek köteleességévé van téve, tehát ismétlése nem szükséges; ott van a községi közegek nyugdíjától, a templom és paplak fenntartásáig mindenik, de ezeken kívül ott találjuk a szűkölködők, örültek, lelenczek, süket-némák és vakok tartását is, a tartományi és állami segély közbejöttével. De a budget helybenhagyása, kiadások végleges megerősítése; 1000 frankig, vagy a bevételek értékének egy tizedéig való elidegenítés, ha ez 20 ezer frankot meg nem halad; 3000 frankig adomány elfogadása vagy felszerelés beszerzése: kizárólag a tartományi bizottságtól függ; úgy szintén ennek helybenhagyásához van kötve: helypénzek megszabása, községi földek használati módja, községi számadás, községi választások feletti ítélet, választók igazolása, zálogházak szabályozása.

¹⁾ L. Parieu »Traité des impôts.« IV. k. VIII. f. 342—357. És az 1836. ápril 30. törvényt.

²⁾ L. 1836. márt. 30. törvényt.

A községi képviselő rendőrszabályokat alkot, sőt, az 1865. unius 30-iki törvény értelmében, a municipium kettős és a polgármester harmadik tagu candidatiójára neveztetnek ki a rendőrök. A községi képviselő felülvizsgálja a jótékony intézetek számadásait, kinevezi az adófelosztókat vagy maga osztja azt ki, de 10 ezer frankon felül menő pereinek megindítása a tartományi deputatio helybenhagyásától függ. A városi képviselő nevezi ki saját adószedőit, tanítóit, kandidál mezei ör- és rendőrbiztosi állomásokra, valamint polgárőrségi tisztségre. Míg a polgármester és echevivek (tanácsosok) külön tanácskozó és végrehajtó testületet képeznek, mely intézkedik a törvények és rendeletek végrehajtása, a közmunkák vezetése, a városi gazdaság folytatása iránt. Mindez előnyösen különbözteti meg a belga községi szervezetet a francziától; mert a magistratus és képviselő önálló működését és szélesebb hatáskörét tárja fel. És ez áll a községi adózásra nézve is. A tartományi bizottság képezi (a praefekt helyett) a kötelező és elmulasztott kiadások fedezetére ép úgy, mint a községi adók kivetésére nézve a felfolyamodási és ellenőrző hatóságot. És az adózásban is a belga községek törvény által biztosított önállással bírnak.

A fő jövedelmi forrást a belga községek háztartásában is a pótdadók és a fogyasztási adók képezték — 1860-ig, a mikor a fogyasztási adók az állam által megváltattak; de úgy a pótdadók kivetésében, mint más egyenes és közvetett adók keresésében a belga községek egyenesen a tartományi deputatio és csak közvetve a kormány ellenőrzése alatt állanak, és sokkal nagyobb szabadsággal és változatossággal járnak el ebben, mint a franczia községek.

A pótdadókra nézve az 1821. jul. 12. törvény 5—7%-ban korlátot szabott volt, ezt az 1830-iki alkotmány megszünteté; azonban az 1865. jun. 30. t. mégis anynyi korlátot vont, hogy a föld- és személyi adókra nézve, valamint a patens (ipari) adóra 20%-ig, a deputatio helybenhagyását tette szükségessé a pót adók kivetésénél, és csak azonfelül menő pótlekoknál kell kormányi engedély.

Az 1841. april. 10. törvény szabályozza a községi közmunkát és azt (épen mint a franczia), a megváltás szabadsága mellett, 3 frank adót fizetőkre nézve 1 napban, azonfelül minden

ember, ló és állat után 2 napban állapítá meg. A természetbeni kiszolgáltatást darab munkára is át lehet változtatni. Ezenfelül e czélra külön pótdadó vettetik, még pedig a költségeknek legalább egy harmadát ebből kell fedezni és ez alap külön is kezeltetik.

Továbbá, van Belgium 1800 községében külön személyadó, mely valóságos jövedelmi adónak mondható, a menyinyiben a vagyon, fogyasztás és adózás hármias alapján kiszámított jövedelem arányában vettetik ki; ez még az 1816 octóber 4-iki törvénytől datálódik, és minden község, minden évben megsza bja azon összeget, mely e czímen kivetendő; tehát ennél a repartitionális rendszer követtetik, és az így megszabott összeg a vagyoni állás szerint (15) osztályokra osztott lakosságra vettetik ki. Az alap megállapítása iránt különböző magyarázatok keletkeztek; most jövedelem vagy tőke adónak vétetik az, a különböző községekben; de a kereseti jövedelmeket általában csak fél értékkel veszik fel, mert azok prekariusok és így Hubbard, St. Mill álma itt kicsinyben valósítva van; a bérlőknek jövedelmét szintén a tulajdonos hasznának felére teszik; de a lakások, gyárak adóilletékességére nézve sok viszály van a helységek közt, a mi minden helyi jövedelmi adózással karöltve jár. Hogy külön járda, csatorna stb. adózás van, az élvezetek arányában, az természetes. Néhol a tartományi kutyaadó mellett községi kutyaadó is van, egy pár helyen lóadó, községi vadászengedélyilleték, sőt 3 városban (ezek közt Brüsszel) kocsiadó is van, és Dixmudeban, az »espion«-nak nevezett kis tükrök is megadóztatnak; továbbá több község útvámost szed, és 357 község vet ki közvetett adót mérlegekre, piaczi helyekre stb. Sőt Prüssel 1865 óta örökségi illetéket is szed.

De mindezeknél fontosabb az octroiadó, melyet 78 nagyobb község élvezett és 11—12 milliót jövedelmezett volt ezeknek.¹⁾ Ez octroi leginkább: a liszt, sör, bor, szesz és más hasonló fogyasztási cikkek után volt szedve és nagy terhet képezett nemcsak azon községek fogyasztóira nézve, melyekben szedetett, de azokra nézve is, melyeknek árúcikkeit terhelő, forgalmát rontá.

¹⁾ L. Parieu. IV. k. 357—433. l. És Cobden Club Essaykben Laveleye tanulmánya 245—282. l.

Ezért már 1847-ben megindult a mozgalom annak eltörlésére; ekkor egy bizottság lón kiküldve a kérdés tanulmányozására, mely kimondá az octroi eltörlésének szükségét és indítványozá a személyi és patens adónak, a községek számára átengedését, hogy ezek jövedelmében pótolva legyen azon veszteség, mely az octroi megszüntetésével keletkezik; ideiglenesen pedig az államhudgetben, ez átengedés miatt keletkezhető, deficit fedezésére: az állami bor, szesz, cukor és sör adónak emelését javaslá. De e javaslatnak eredménye nem lón; az eltörlés eszméjét a túlnyomó többség elfogadta az országban és parlamentben is; azonban a pótlás és kárpótlás iránt nagyon elágazók voltak a vélemények; még 1851 és 1853-ban is voltak e tárgyban parlamenti indítványok, de eredménytelenül, míg végre 1860-ban terjeszté be Frére Orban azt a javaslatot, mely ez év július 18-án törvénynyé is lón, és nem csak hogy, kevés módosítással, bár nagy irodalmi és parlamenti vitára, elfogadva lón, de Frére Orbannak oly népszerűséget szerzett, hogy a nép szobrot emelt neki.

E javaslat, midőn törvény alakot nyert, 1. §-ában kimondá, hogy a községi octroik az egész országban eltöröltetnek. E helyett, a 2. §. értelmében a nyers posta bevétel 40^o/_o-kát kapják a községek, továbbá kapnak a kávé-vámból 75^o/_o-kot, azon accisból 34^o/_o-ot, mely a külföldről jövő borra és szeszre, a belföldi szeszre, sörre, eczetre és cukorra vettetik; az első 3 évben a 40^o/_o helyett 42, és a 34^o/_o helyett 36^o/_o engedtetett át a községeknek, a posta, illetőleg kávé-vám bevételből; a javaslaton az egyetlen lényeges módosítás az volt, hogy a postajövedelemnek nem tiszta, hanem nyers bevétele vétetett fel számitási alapul. Az így keletkezett jövedelem, mely a két első évre legalább 15 millió kellett, hogy legyen, a községekre, a törvény 3. §-a értelmében, az épületadó, személyi adó és ipar adó megeelőző évi, állami (tehát alap) összege szerint osztaték ki, és a 13. §. azt is hozzá tette, hogy az egyes községek nem kaphatnak kevesebbet, mint a menyinyit jövedelmezett nekik octroijuk 1859-ben. A törvény a kivetendő állami szeszadót 2 frank 45 c.-ben szabja meg egy hectoliter ürmérték után, a söradót 4 frankra teszi; így lón a cukoradó is megszabva, de ezt már az 1861-iki törvény és később a többi is más törvények

módosíták; de ezekkel nem kell foglalkoznunk, mert az állam budgetjébe tartoznak.

E törvény ellen leginkább azt hozták fel, hogy a községek önálló adóztatási jogát, melyet az alkotmány biztosított, megrontja, hogy az octroival eddig nem terhelt községeket újabb teherrel terheli; úgy, hogy az octroival nem terhelt 2460 község 61^o/_o-kal járul a megváltási összeghez, pedig csak 17^o/_o-kot nyer abból; míg megfordítva a 78 octrois község a költség 38^o/_o-kát viseli és nyer abból 82^o/_o-kot. Igaz, hogy az octrois községek első szükségeiről leveznek 6.600,000 fr. terhet; de csak a sör fogyasztási adóval az egész ország terhét 6.100,000 frankkal terhelik. Ezzel szemben országos szempontból hozták fel a fogyasztás és forgalom, az egyenlőbb teherviselés nagy előnyeit és azt a tényt, hogy a belgiumi fogyasztási adók, még a felemelés után is, kisebbek lesznek, mint az angoloké vagy francziáké. És mind e tények czáfolhatatlanok voltak, az intézmény általános megnyugvást keltett. Tehát a belga községek rendes jövedelmi forrásai közt ott szerepel az octroiválsági alap felosztása is.

Igy 1875-ben a községek az államtól kaptak 23.877,900 frankot e czímen. És pedig:

Vámból (75 ^o / _o kávé után)	3.440,000 fr.
Boradóból (34 ^o / _o)	1.470,000 »
Szeszadóból (34 ^o / _o)	8.225,000 »
Ser és ceztriből (34 ^o / _o)	5.582,000 »
Czukor adóból (34 ^o / _o)	1.680,000 »
Posta (40 ^o / _o) jövedelemből	3.480,900 »

Összesen: 23.877,900 fr.

Míg ugyan ez, a megváltás kezdetén, 1860-ban: 17.136,000 fr. volt.

A belga községek összes bevételei és kiadásaiban is mutatkozik az a gyors fokozódás, melyet majd mindenütt tapasztalunk.

Igy volt az összes belga községekben a bevétel:

	1850.	1860.	1870.
Rendes	22.954,413 fr.	30.198,521 fr.	51.817,504 fr.
Rendkívüli	12.748,486 »	22.736,877 »	61.650,844. »

A kiadások összege volt:

	1850.	1860.	1870.
Rendes	22.592,989 fr.	30.375,455 fr.	43.378,332 fr.
Rendkívüli	11.129,223 »	18.860,648 »	44.549,217. » ¹⁾

Ehez vegyük azt, hogy a tartományok bevétele 1871-ben 11.164,389 fr. és kiadásuk 9.864,355 frank volt és kitűnik, hogy a belga helyi kormányzat 97 és fél millióba kerül; a mi 175 milliónyi országos budget mellett, minden esetre jelentékeny összeg. És annak felhasználása sokkal több önállósággal van bízva a helyi hatóságokra, mint a hogy van Franciaországban.

Mint hogy Hollandiában nemcsak a tartományi és községi szervezet, de a fogyasztási adók kérdésének megoldása is csaknem olyan, mint Belgiumban: röviden csak azt említtem fel, hogy a tartománygyűlést a parlamenti választók választják 34—80 tagból. Ennek határozatait a király vagy helyben hagyja, vagy elveti, de nem módosíthatja; e gyűlés fenytő jogot is gyakorol, 7 napi fogság és 75 frank birság erejéig; ez a belgiumi tartománygyűlésnek is megvan adva 8 napi és 200 franknyi büntetéssel. A hollandi tartománygyűlés hatásköre azonos a belgiumiával; költségeinek fedezését az állami telek- és személyadó utáni pótlékból, útvámok, csatorna illetékek bérletéből szedi; számadásait a számszék vizsgálja felül; az 1850-iki törvény önálló adókat is engedett a tartományoknak, kikötvé a király helybenhagyását, de e törvény 117. §-a kimondja, hogy fogyasztási adót a tartományoknak szedniök nem szabad. A tartománygyűlés Hollandiában is állandó bizottságot választ (Gede puteerde Staten) melynek tagjai fizetésök felét állandóan, felét jelenléti jegyek szerint kapják. Ez a közigazgatás és a tartományi gyűlés szabályainak ellenőre. A tartománygyűlés: a vadászat, hajózás, gyár- és marhaegészségügy iránt is hoz rendeleteket, és ezek végrehajtása felett is az állandó bizottság őrökdi.

A holland községi ügyeket már az 1816. october 4-iki rendelet szabályozta volt, ezt az 1851. jun. 29. törvény reformálta, ennek IV. fejezete tüzetesen elsorolja a község hatáskörét, bud-

¹⁾ L. Annuaire statistique de la Belgique, 1875. 170. J.

getjét; de ebben is csak a belga szervezetet találjuk; csak azt kell tehát kiemelnem, hogy a választó census a parlamenti választási censusnak fele; a községi képviselő jelenléti jegyeket kap, a községi kiadások közt van, a szokásos költségeken kívül, a katasteri felvétel, a tűzbiztosítás, kereskedelmi és iparkamarák, közegészségügyi rendőrség költsége is. A budgetet a 4—6 tagu tartományi bizottság hagyja helybe, úgy, hogy ha a község nem gondoskodik a kötelező kiadásokról, a bizottság hivatalból írja be azokat budgetjébe. Vitás kérdésekben a községnek felfolyamodása van a királyhoz. A 237. §. kimondja azonban, hogy a község nem vehet ki oly adót, mely az élelmi szereknek egyik községből a másikba szállítását nehezíti. A községi adók közt ott találjuk a földadó, személyadó pótlékát, a fejadót, kutya, színház és más multságok után járó adókat és a fogyasztási adót. Az utóbbinak megszüntetése előtt a telek és személyadó maximuma (mert ez most is ki van szabva) egészen más volt, mint most. De a személy és fejadó, jövedelmi adónak vétetik, melynek alapját úgy számítják ki, hogy a községek (3000—48,000) lakosságuk aránya szerint 9 osztályra osztatnak és ezekben az adótétel, a lakásbérletek szerint, fokozatosan vették ki. Az 1855. jul. 13. törvény kitörle az állam budgetjéből az őrlési adót és a községeknek engedte azt át; a fogyasztási adókat eleinte korlátolták az 1859. törvény által, végre 1865-ban kimondatott azok eltörlése és a jul. 7. törvény szerint, az így támadt deficit fedezésére az állam személy-adójának $\frac{4}{5}$ -ét engedte át és az egyenes adók maximuma felemeltetett: épületadónál 25 $\frac{0}{10}$ -ról 40 $\frac{0}{10}$ -ra és földadónál 5 $\frac{0}{10}$ -ról 10 $\frac{0}{10}$ -ra. Ezenkívül kimondatott, hogy személyadót vagy más egyenes adót a község az eddigi személyadó pótlékával egyenlő mértékben vehet ki. Csak e segélyforrások elégtelensége esetén, rendkívüli esetben, engedtetett meg egyes városoknak a fogyasztási adószedés, csakis 1871. végéig, Holland 1200 községéből 44 nyerte e kiváltságot. A rendszabály általában üdvösnek bizonyult, az élelmi cikkek árának apadását észlelték; a nagy városoknak nem volt elégséges az állam által nyújtott kárpótlás és így pótdadókhoz is folyamodtak, de sok községben még a személy adó $\frac{4}{5}$ -ét se kelle, hogy az állam átengedje, annyira fedezve volt a szükséglet. Az állam

hiányát a cukkoradó emelésével, a szeszadóhoz a községi pótlék csatolásával, a theavám emelésével fedezte.

Ezekből kitűnik, hogy Belgium és Hollandia a községi fogyasztási adókat, általánosabb állami fogyasztási adókkal pótolá; de az kétségtelen, hogy a községi háztartás önállóságának megfelelőbben oldá meg Hollandia a kérdést, midőn az egyenes adók egy részét engedte át a községnek, mint Belgium, midőn állandó állami segélyt hozott be.¹⁾

¹⁾ L. Traité des impôts. Parieu. IV. k. VII. f. 307—342.

Olaszország és más nyugoti államok helyi kormányzatáról.

Olaszország tartományai és községei nagyon különböző történelmi fejlődés eredményei; de a tartomány-gyűlések hatásköre: az út, csatorna és apró tolonczozási, rendőri teendőkben korlátolódott mindenütt; élükön a kormányzó, a francia praefekttel egyenlő hatáskörrel; bir és itt csak a községek nyertek szabadabb fejlődést; mert nagyobbak is, mint pl. a francia községek. Az egységes Olaszország községi ügyeit végleg szervezte az 1865. mart. 20. törvény, melynek értelmében a község képviselőt az 5—25 lira adót fizetők (a kisebb vagy nagyobb census a szerint vétetik, amint a község 60 ezer lakónál kevesebbel vagy többel bir) és olvasni, írni tudók választják, az a n a l f a b e t i (olvasni nem tudók) a választásból ki vannak zárva, míg a diplomával bírók census alá sem esnek. A községi képviselőt kebeléből, választja a Yuntát, mely felében minden évben megújul, és élén áll a Syndico, ki »a községi administratio feje és kormányhivatalnok,« a törvény 97. §. értelmében. A képviselő testület szavazza meg a budgetet, de a praefekt felügyel, hogy a község a kötelező kiadásokról gondoskodjék; a mint azokat a törvény 116. §-a elősorolja; az ellenőrzést itt is a tartománygyűlés gyakorolja. Így: a piaci hely árakat is az szabja meg; a községi adó, rendőri és egészségügyi szabályai, és intézkedései a praefekt helybenhagyása elé terjesztendők. A községek a 1866. jun. törvény értelmében a földadót csak 50^o/_o-nye pótlékkal terhelhetik; az 1870. máj. törvény megtiltja a községeknek és tartományoknak, hogy az ingó vagyonra és jövedelemre adót vessenek, mert az állam

részére már is 13·20% adó terheli azt. A községek minden adószázaléka a praefekt helybenhagyása alá tartozik. — Az 1870. apr. törvény a községekre rózza (épen mint Angliában és Amerikában) az állami adó beszedését, nem csak, de megengedi ezeknek, hogy az adószedést a legkeveseb^b költséggel vállalkozóknak bérbe adják; ezekkel az »esattore«-okkal rendszeren öt évre szerződnek a községek.

A fogyasztási adók Olaszországban is jelentékeny szerepet visznek a községek háztartásában és minthogy nagyon különböző terhekkel sulytolák a fogyasztást és forgalmat; az ország ujjaalakulása után állandó törekvés volt azoknak országos szervezése, és ez, nagy küzdelem és háromszori kísérlet után, Sellának sikerült is. Hosszas bizottsági és parlamenti tárgyalás után létrejött az 1864. jul. 3. törvény, mely kimondja, hogy az állam vet ki fogyasztási adót a borra, eczetre, szeszre, liquörökre és húusra; még pedig a községek, lakosságuk arányában, öt osztályra oszlanak, a négy első (8000 lakónál többel bíró) osztályba eső községek zártnak vétetnek és ezekben a bevétel alkalmával szedetik a fogyasztási adó, de az átvitel, raktározás, kellő formaságok mellett, szabad; a nyílt községekben az adó a részleteladásnál szedetik. Mind e részlet (melyekre nézve az alapeszmék a francia törvényekből vannak véve)¹⁾ minket nem érdekel, csak azért hoztam elő, mert a törvény 13. §-a kimondja, hogy a községeknek is szabad a húsról és italokra, az állami adó után pótlékot vetni, sőt ezen kívül megengedi, hogy más ételekre, italokra, takarmányra, tüzelő szerekre, épület anyagokra, szappanra, zsiradékokra és más helyi fogyasztási cikkekre is adót vessenek ki; de ez adók maximumát egy kormányrendelet volt hivatva szabályozni és e rendelet csakugyan meg is jelent 1864. jul. 10-én, melyben kimondatik, hogy a községek az állam által kivetett fogyasztási adó két ötödéig vethetnek pótlékot, a többi fogyasztási cikkekre pedig értéküknek öt évi átlagára 10%-ig szabad adót vetni; a hóra méter mázsánként 10 frankot, a gyarmatárakra és vasra a vám egy tizedét, a hadi pótlék kizárásával. A községek és állam megegyezhetnek a fogyasztási adóknak közös kezelése

¹⁾ L. A francia felosztást. b. Hocknál 3-1. 1.

vagy bérbe adása iránt; sőt a községek átvelhetik (ez történik többnyire) az állami adó beszedését is, biztosítva annak vagy egy minimumot, melyen felül osztozkodnak, vagy bérletet.

Igy: pl. Turin fogyasztási adó bérletbe fizetett az államnak 1875-ig 2.750,000 lirát, 1876—1881. közt fizet 3.400,000 lirát; Róma fizetett 1871—1873. közt 3.800,000 lirát, 1874—1875-ben 4 milliót és 1876. óta 4.700,000 lirát. Velenceze már csak rendszeren szedi adóját, ebben az octroi 1874-ben adott 3.267,541 lirát és ebből 1.746,027 lira járt az államnak.¹⁾

Az olasz fogyasztási adótörvény még egy nevezetes elvet vitt keresztül és ez az, hogy minden megadóztatott tárgy kivételénél az adó visszafizettetik és e drawback minden zárt község budgetjében elő is fordul. Továbbá a kutya-, kocs-, lóadó csaknem általános az olasz városokban.

Olaszország állami, tartományi és községi kiadásainak, illetőleg, bevételének arányáról, legjobb képet ad az olasz statisztikai hivatal legújabb kimutatása. E szerint az egyenes adók altak:

Az államnak.	Községnek.	Tartománynak
1870-ben: 165.254,517 lir.	79.867,789, lir.	43.987,542, lir. ²⁾
1874-ben: 182.547,801, »	97.784,534, »	59.862,267, »

Tehát tartományi és községi pótlék volt:

1870-ben	123.855,331 lira
1874-ben	153.770,887 »

vagyis a községi pótlék volt:

1870-ben	48.33 százalék
1874-ben	53.56 »

a tartományi pótlék:

1870-ben	26.62 »
1874-ben	36.67 »

A fogyasztási adó pedig jövedelmezett:

1866-ben	40,240,854 lirát
1874-ben	56,492,949 »

a főbb városoknak. Ehhez jó az államnak fizetett bérlet, mely

¹⁾ L. Finances des grandes villes 150, 170. és 201. lapokon.

²⁾ L. Statistica dei Bilanci comunali per gli anni 1874—75.

1874-ben 37.538,900 líra volt. Tehát egy lakóra esett 1874-ben 14.15 líra fogyasztási adó.

A bevételek jellemzésére fel kell említenem, hogy 1874-ben az ingatlan jövedelmezett az államnak 165 milliót, a tartományoknak 56 milliót, a községeknek 97 milliót. Ugyancsak ezek 38 milliót vettek be a községi földekből. De vannak apró községi adók is. Igy: 1. »a tüzhelyadó« jövedelmezett 11 milliót, 2. »ipar patensadó« (Tassa desercizio) adott 3 milliót, 3. »a kocsiadó« $1\frac{1}{2}$ milliót, 4. »szolgaadó« 750 ezer lírát, 5. »kutyaadó« 300 ezeret, 6. »házbéradó« 1 milliót, 7. »marhaadó« 8 milliót, 8. »gázberlet« 100 ezeret, 9. »piaczi hely-pénz és mérték illeték« $2\frac{1}{2}$ milliót, 10. »tandij« 500 ezer lírát. 1874-ben a községek rendkívüli bevételei közt van: 44 millió líra kölcsönből és $11\frac{1}{2}$ millió líra ingatlan elidegenítésből.

A tartományok bevételei közt 1874-ben volt:

1873-iki maradvány:	5.942,426 líra.
Patrimonium jövedelme:	1.040,545 »
Tartományi adók	725,123 »
Pótlék föld és házadóra	55.986,367 »
Vegyes bevétel	15.097,907 »
Specialis (alapok stb.) jövedelem	3.269,183 »

Összesen: 82.161,551 líra

A tartományi kiadások közt: az adósság a rendes budgetből: 1.476,023 lírát, a rendkívüliből 8.342,120 lírát vett igénybe. Tőkefelhasználás a rendesben: 67,782 líra, a rendkívüliben: 2.227,757. A közigazgatási költség a rendesben: 5.611,767 líra, rendkívüliben: 868,768 volt. A közbiztonság igénybe vett, a rendes kiadások közül: 3.331,668 lírát, a rendkívüliek közül: 265,400 lírát. A közegészség ügy a rendes budgetből: 324,987 lírát, a rendkívüliből 24,871 lírát. A közoktatásügy a rendesből: 3.658,879 lírát, a rendkívüliből: 976,322 lírát. A közsegélyezés: 14.551,712 lírát, a rendesből; és 541,919 lírát a rendkívüliből vett igénybe. A közmunkákra fordított a rendesből: 14.873,267 líra, a rendkívüli budgetből: 16.644,141 lírát. Vegyes kiadásokra a rendesből: 2.715,214 líra, a rendkívüliből: 1.541,532 líra fordított.

Ezekből kitűnik, hogy a tartományok legfőbb jövedelmét a

pótlék és legnagyobb kiadását: a közmunka és közsegélyezés képezi Olaszországban is.

A községi kiadások között 1874-ben 264 millió rendes és 133 millió rendkívüli volt. A rendes kiadások közt főbb tételek a következők: 1. »Kamatadósság«: 34.219,311 lira. 2. »Közigazgatási költség«: 65.850,133 lira. 3. »Több község közös költsége«: 40.663,358 lira. 4. »Egészségügyi kiadás«: 16.322,997 lira. 5. »Közbiztonság«: 8.803,088 lira. 6. »Út kiadás«: 17.303,145 lira. 7. »Nemzetőrség«: 1,764,616 lira. 8. »Közoktatás«: 33.655,325 lira. 9. »Közsegélyezés«: 11.978,065 lira. 10. »Kultus és temető költség«: 6.403,483 lira. 11. »Különböző kiadás«: 37.105,932 lira volt. A rendkívüli kiadások közt van: 1. »Adósság törlesztés«: 35.605,857 lira. 2. »Közigazgatási költség«: 2.892,204 lira. 3. »Több község közös költsége«: 669,105 lira. 4. »Közegészségügy«: 498,222 lira. 5. »Közbiztonság«: 185,264 lira. 6. »Útra«: 651,247 lira. 7. »Iskola«: 1.814,269 lira. 8. »Kultus és temető«: 4.023,164 lira. 9. »Vegyes kiadás«: 29.542,539 lira volt.

Ez a beosztás és az összegek e felosztása oly hű képet ad az olasz községek működéséről, hogy fölösleges mindan további magyarázat.

Láthatjuk ez ekből azt is, hogy a községek háztartásában a rendes és rendkívüli kiadások ugyanazon czimek szerint vannak felosztva: a közigazgatás, kamat, tisztítás, rendőrség, nemzetőrség, fürdő, oktatás, Cultus, temető, jótékonyosság és az adóbehajtási költség előfordul a rendesben és (az utóbbi kivételével) mindeniknek túlkiadása a rendkívüliben is. A községek kiadásainak összege volt:

1872-ben 433.276,152 lira.
1874-ben 397.337,291 »

mely jelentékeny apadás a bérleteknél, iskolai és más kiadásoknál eszközölt törlések okozzák; jelentékeny hatással lévén erre az újabb törvényekben szabott adóztatási korlát.

Nem ugyan a községgel kapcsolatban, de önkormányzati működés az is, hogy a bagatell ügyek elintézése már tíz év óta, szép sikerrel van bizva helybeli laikus elemekre; másfelől a községi bíró végzi a házassági kötések és a község egészen ki van vetköztetve egyházi jellegéből, melylyel még Franciaországban

és Belgiumban, (hol még a tartományra is egyházi kiadások vannak róvva) összekötve van. Jegyezzük meg még azt is, hogy a tartományi deputatio képezi (a kormányzó fentebb említett jogköre mellett) az állandó ellenőrző közeget is.

Végül: ki kell emelnem, hogy Olaszország a közigazgatási jogszolgáltatást is valósítja — bár újabban eltért annak külön szervezetétől. Mer az 1865. mártius 20-iki törvény (per l'Unificazione amministrativa del Regno d'Italia) és ennek kiegészítő része: »sul contenzioso amministrativo« czimű törvény megszüntetett a külön közigazgatási bíróságokat, és minden ügyet, melyben a közhatóságok és egyesek közt eltérés, vagy illetékességi összeütközés van, habár rendőri vagy más közigazgatási hatóság is van érdekelve, a rendes törvényszékhez; minden más vitás közigazgatási ügyet a közigazgatási hatóságokhoz utasított. Ez utóbbiak közt tehát a községi és tartományi forum is szerepel.

A többi nyugoti államból is ki kell emelnem még egy pár jellemző alakulást.

Spanyolországban az 1812-ki alkotmány decentralisatióra, az 1845. centralisatióra volt fektetve, míg az 1869-iki alkotmány 99. cikke mondja ki a tartományi gyűlések és municipiumok újja szervezését. Ez, 1870-ben, megtörtént. A 49. tartomány gyűlése 4 évre választott 25—48 tagból áll, ez egy 5 tagu fizetéses végrehajtó bizottságot küld ki és ez utján ellenőrzi a közigazgatást, intézi közvetlenül az út, csatorna és rendőr ügyeket; a tartomány jövedelme illetékből és azon adóból származik, melyet a municipiumoktól, egyenes államadójuk arányában, beszed. A tartományi élet Spanyolországban erőltetett — az új alapon; mióta a foederalistikus iránynyal szakítva lön. A természetes közélet a municipiumokban találja fel székhelyét; melyek önkényt alakulnak önállóvá, ha 200 lakó együtt lakik, és ez saját költségeit fedezni képes. Ez a politikai község, a t e r m i n o. A községi képviselet 6—50 tagból áll, a lakosság arányában, választja polgármesterét (alcaide), kezeli jövedelmét, intézi a közbiztonsági és közegészségügyet. De pénzügyekben, számának háromszorosára növeltetik, az adófizetők sorából — ez az ayuntamiento, melybe a polgárok, adó szerint csoportosítva, besoroltatnak.

A spanyol községek, közföldek jövedelméből, vámokból, pót-

adókból és fogyasztási adókból élnek; de minthogy a fogyasztási adók, 1870-ben eltöröltettek (99 tárgy volt nagyon aránytalanul és sok helyen terhesen adóztatva a spanyol községek által) és helyükbe az állam a személyes adóra utalta a községeket; ezek nagy pénzzavarokban vannak, és napról napra adósodnak; mert nem akarnak újabb egyenes adót kivetni.¹⁾

Dániában a községi választók az adó szerint 2 kategóriába vannak osztva, az elsőben vannak azok, kik az adó kétharmadát fizetik; a másodikban: a többi adózó, ezekre jut a képviselőlet fele és még egy tag. A község, az adót, mely többnyire egyenes pótdadó, annak három évi átlaga alapján egy ötöddel szabadon nevelheti, azontúl belügyministeri helybenhagyáshoz van kötve; úgy szintén a budget és elidegenítések, megerősítése is; a falusi községüket is a megyei bizottság ellenőrzi.²⁾

Svédziában a községi választás kumulatív szavazattal történik (1862. és 1869. t.) mely 100 szavazatig is felmehet, az adó arányában, de a szavazatok $\frac{1}{50}$ -dénél senki sem birhat többet. Itt az iskolaügy egészen az egyháza van bízva, a községi pénzügyek elintézésére pedig a képviselőtestület választ egy önálló pénzügyi kamarát; mely az adót kiveti; a rendes közigazgatási ügyekre a városok képviselői, számuknak egyharmadáig menő számmal, tanácsosokat választanak, ezek, a polgármesterrel, képezik a végrehajtó közeget.

Még csak Portugal szervezéséből kell kiemelnem azt, hogy ott a község inkább csak egy kerülete a valódi polgári községnek, mely — a *concelho*, ez több kis községet foglal magában és a kormány által kinevezett administrator által vezetetik; de költségeit maga veti ki; e municipiumok, 2 évre, 5 tagu tanácsot választanak, mely a helyi rendőrség, iskola, pénzügy, közföldek és kórházak felett intézkedik; de a budget készítésre és rendkívüli adó vetésre 5—7 főbb adófizetőt is beválaszt kebelébe; mindeniknek van egy a király által élethosszig kinevezett fizetéses titkára; s z ó v á l e z a p o l i t i k a i k ö z s é g e l s ő h a t á r o z o t t t e

¹⁾ L. Local government and Taxation in Spain by Senor Moret y Prendergast. Cobden Club Essay 337.

²⁾ L. Block; »Les communes et la liberté« 190. 1.

rületi alakulása; míg alkatrészei: a kis községek élén 2—4 tagu junta áll, élén a pappal, azonban ide is e kerületi kormányzó, a politikai község administratorának előterjesztésére, egy *regedor*t nevez ki, ki a rendőr közegek feje, és a junta határozatainak végrehajtója; a legkisebb polgári ügyekre pedig van a választott falusi bíró, ki igen jó sikerrel intézi el, békítés útján, a kisebb peres ügyeket. A tartományi junta hagyja helybe itt is a községi budgetet, ha csak az 10 *contode reist* (körülbelől 50 ezer frankot) meg nem halad, mert ekkor királyi megerősítés szükséges.

* * *

Részben az elmondottakból, részben azok kiegészítésére konstatálhatom, hogy a tartományi, mint községi szervezetben észlelhető: Európa különböző államaiban; de különösen a latin államokban bizonyos rokonság: ugy a szervezet elemeire, mint újabb alakulásaira nézve.

Láttuk azt, hogy a község területi fogalommal lesz, a meny nyiben több falut egyesít, a spanyol terminóban, a portugál *concelho*ban, az amerikai *township*ban; hogy másutt is a politikai és egyházi község külön válik, de Svájcban, több *canton*ban, még egy harmadik, az iskolai község is keletkezik. Így pl. Zürich *canton*ban, az egyházi község végzi a közsegélyt; az iskolai községet az iskolatörvény szabályozza, és ez a polgári község több kerületéből áll, mely utóbbi rendőri feladatokat végez; mindenik község külön végrehajtó hatósággal bír; a politikai községnek: 4 évre választott tanácsa fizetéssel van ellátva, felében 2 évenként megújul, választja a polgármestert, de ezt a helytartó megerősíti; pénzügyekben, pl. közmunka ügyben, a kerületi tanács helybenhagyása alatt áll.

Az egyes községi polgár jogokkal Svájcban hasznok vannak összekötve, ezért azt megvenni kell. Így a politikai község tagsági díja: 25—800 frank, összekötve a községi vagyon élvezetével; az egyházi tagság: 10—50 frank, összekötve az egyházi javakban való részesedéssel, és az iskolai községbe való felvételhez: 15—150 frank fizetés van kötve; szintén az iskolai javakban való részesülhetés miatt. E minimum és maximum közt a kantoni kormány határoz.

Láttuk, továbbá, hogy a községek felett, különösen a költe-

kezések, a községi háztartás tekintetében, a tartomány vagy megye és ennek bizottsága nemcsak felügyeletet, de helybenhagyási jogot is gyakorol; bár ezenkívül: Angliában az utadóban, Franciaországban, Belgiumban minden adóban, a közmunka ügyben általában mindenütt, Olaszországban a telekadóban, Daniában az adók három évi átlagában, a törvényben is megszabott korlátok vannak a községek felett; ép úgy van, a kölcsönkötés összegében korlátolva: Angliában az uthatóság, Franciaországban, Belgiumban a község; másutt ez: az adó és kölcsön tekintetében, csak helybenhagyás által, de nem törvénnyel van korlátolva. Ilyen korlátot még Svájcban is találunk. Pl. a genfi 1849. febr. 14. községi törvény kimondja, hogy a municipalitások határozatához a kormány (államtanács) helybenhagyása szükséges: ha az budgetre, javak elidegenítésére, több, mint 9 évi bérletre, adományok elfogadására, utak nyitására vagy elidegenítésére vonatkozik.

Anglia kivételével, melyben úgy a községek, mint az önkormányzat minden közegének kötelessége ellenében csak a magánjog nyújt biztosítékot — másutt mindenütt közjogi vállatjuk téve azon kiadásokat, melyeket kötelező név alatt ösmerünk, vagy is a törvénybe vannak azok igtatva, és ha a község nem teljesíti azokat, felsőbb hatóság teljesítetteti, hivatalból róván ki költségeit rá; ezt — mondom — Anglia kivételével az eddig említett államok mindenikében feltaláljuk; sőt meg van a Svájc némely kantonában ép úgy, mint Ausztriában, Németországon is. Bern kanton nem ösmeri ezt; de a genfi községi törvény (1849. febr. 5. 48. cz.) a zürichi (1866. apr. 29. 109. cz.) és az argaui is, bár nem elég határozottan, kimondja, hogy ha a községek kötelező kiadásaikat nem teljesítik, az állam tanács hivatalból betéti azt budgetjükbe; a felügyelet végett a zürichi törvény a polgármestert egyenesen a kerületi főnök közegévé teszi, kinck, elmozdítás terhe alatt, engedelmeskedni tartozik.

A községi választási jog 1—2 évi ott lakáshoz, 20—25 éves korhoz, és bármí (néhol bizonyos összeg) adófizetéshez van kötve; az adófizetéssel kumulatív szavazat csak Angliában és Svécziában van összekötve; Bernben, Angliában ép úgy, mint Ausztriában a szavazás megbízás útján is gyakorolható; Dániában adó csoportok szerint történik a választás épen, mint —

látni fogjuk — Poroszországban. Az adófizetők, megterheltésük-nél még külön is meghivatnak: így Angliában tőlük is függ a sok teherrel járó egészségügyi vagy helyi hatóság megte-remtése; Franciaországban bizonyos adóösszegeknél és köl-csönöknél; ugyszintén Olaszországban, Spanyolországban, Por-tugalban szintén pénzügyeknél, az adozók érdek képviselő-téről is gondoskodva van. Ez előfordul pl. Bajorországban és Ausztriában is.

A szegénytartást egy állam sem veszi oly országos feladat-nak, mint Anglia; s ő t t e r ü l e t i jelentőségre is csak ujabban emelkedett az Németországban is; bár a kórházi, ingyen isko-láztatási, tolonczozási és rendkívüli segélyezési kiadások után a megyék hozzájárulnak: Franciaországban, Belgiumban, Olaszor-szágban, Hollandiában is. De kö t e l e z ő v é a szegénytartás még a k ö z s é g e k r e nézve sincs téve, sem Belgiumban, sem Hollandiában, sem Spanyolországban vagy Olaszországban, csak abban téved Block, hogy azt állítja, hogy orosz községi törvény fel sem említi a szegényügyet; mert ez kimondja, hogy az árvák, katonák gyerekei és nejei, valamint a szükölködők, a közmagtár-ból tartatnak el. Svájcban több kanton kimondja, a szegénytár-tás kötelezettségét a községekre nézve, néhol külön szegényadó is van. Másutt az egyházi község végzi a szegény segélyezést. Kö t e l e z ő v é van az téve, a községekre nézve — mint emlí-tém — Ausztriában, Németországon (itt most, az ugynevezett l a n d a r m o k r a nézve átment a kerületre) Svécziában, Norvé-giában, Daniában, Angliában (itt is átment a kerületre) és né-mely amerikai államban.

A népiskolai oktatás is a községek egyik feladata. Legelő-ször az 1795. porosz törvény teszi azt kötelezővé a községek-re nézve, azóta Franciaország (1832.) Belgium, Hollandia, Skandinavia két állama, Olaszország, Spanyolország, Por-tugal, Bajorország, Baden, Ausztria, Magyarország és Svájc is kimondá azt.

Csaknem általános az a szabály is, hogy a községek a köz-földeket önkényesen el ne idegenítsék, bérbe csak bizonyos kor-látok közt adhassák, kölcsöneinek bizonyos évi törlesztésére kö-teljeztessenek; ezt határozottan roszalja Fawcett, abból a szem-pontból, hogy a kölcsön, ha befektetésre fordítatik, örökidőkre

emeli a község előnyét és nemcsak arra a 12—30 évre, mennyire szorítják az államok a törlesztést.¹⁾

Mindehez engedély kell — az összeg különbözősége szerint, hol a tartománytól, hol a kormánytól — Belgiumban, Hollandban, Olaszországban, Franciaországban, Ausztriában, Poroszországban, Bajorországban, Szászországban és nálunk. Genfben a községi ingatlan eladásához vagy elzálogosításához a tanács absolut többsége és a kormányhoz felterjesztés kell. Zürichben, Argauban, a kormánynak szintén veto joga van, csak Bern hagy teljes szabadságot e tekintetben a községeknek. Az angol községben a közföldet csak törvénnyel lehet bekeríteni és egy külön bizottság (inclosure commission) felügyelete alatt eladni; városi birtok eladásához vagy 31 éven túli bérbeadásához a pénzügyminiszter helybenhagyása szükséges; ugyancsak ettől függ a szegényügyi, egészségügyi, útügyi hivatalok által kötött és 20—30 évi törlesztésen túl menő kölcsönök helyben hagyása. Az osztrák törvény²⁾ a községek egy évi jövedelmének megfelelő kölcsönt szabadon enged kötni, azonfelül, engedélyvel; a bajor törvény (1869. 61. §.) megengedi a kölcsönt 500 forintig, 25,000 lakon alól álló községeknek, és így emelkedik a kölcsön összege a lakosság arányában 5 ezer forintig; a többihez hatósági engedély kell.³⁾

Ezeket azért említém, hogy lássuk, miszerint e tekintetben a községek négyféleképen korlátozhatók: 1. »összegre,« 2. »törlesztésre,« 3. »jövedelmi arányra,« 4. »jövedelemre és lakosságra« nézve. Sőt ezek különböző combinatióban fordulnak elő. Pl. Franciaországban törlesztés és összeg; Ausztriában összeg és jövedelem; Bajorországban lakosság és kölcsönösszeg vétetik számításba: a kölcsönkötés korlátainál.

Az egyház és község legutóbb lón elválasztva Angliában és Svécziában, 1869 ben; de a templom, paplak és apró kultus költségek fedezése a község kötelező kiadásai közt van Franciaországban és Belgiumban; sőt Belgiumban a tarto-

¹⁾ L. Forthnightly Rewiew. 1873. május 1. füzet.

²⁾ 1862. mart. 5.

³⁾ L. A törvényt Dr. Stolp »Gemeinde Verfassungen Deutschland's und des Auslandes.« 2. k. 18. 1.

mánynak kell gondoskodni a papnöveldek és székesegyházak fenntartásáról is; míg másutt sehol kötelezővé téve e kiadás nincs; legfeljebb a patronatusi jogn, de ez nem közjogi fejlődés eredménye.

Láttuk, hogy a községek első forumává a tartományi, illetőleg megyei bizottság lőn mindenik latin államban az újabb időben; áll ez a szabály nem csak ezekre, de Dániára nézve is, melyben a falusi községek szintén a tartományi tanács alá rendeltettek, bár a városi községek felett a belügyminiszter maradt közvetlen forumnak. Németország külön fejlődésére visszatérek és így itt az általános szabály érvényesülésére még azt kell megjegyeznem, hogy Svájcban is, némely kantonban megvan az.

A községekre, adóügyben, a latin államok közül legnagyobb feladatot Olaszország bizott, midőn az állami adók behajtását általában reájuk bízta; míg Franciaországban a községi adót is sok helyen állami közegek szedik be.

A községek szoros értelemben vett autonom élete: a kövezés, világítás, községi gazdaság, csatornázás, közbiztonság, piaci szabályzat kezelésében mutatkozik, és ez — szemben a német fogalmak szerint, ugynevezett *á t r u h á z o t t*, fentebb részletezett hatáskörrel — mindenütt a község természetes, csakis utólagos ellenőrzés alá tartozó hatáskörét képezi, és hol (mint pl. Franciaországban) ebbe is be elegyedik a központi hatalom, ott a községi élet fejlődése rontatik meg.

A különböző országokban: a tartományi, megyei és kerületi fejlődés különböző; de a feladatok tekintetében és a szervezetre nézve is, újabb e téren sok közeledés történt az európai államok közt. Anglia szegény unioi, Németország kerületei és tartományai, Franciaország megyéi, Olaszország, Belgium, Hollandia, Belgium és Dánia tartományai, nagyon különböző fejlődések eredményei és mégis látjuk, hogy 1. szükségüket csaknem kivétel nélkül egyenes adóval fedezik; 2. hogy leginkább út, csatorna, rendőrségi, szóval területi feladatok képezik főbb teendőiket, ez áll az angol *poorlaw* unióra is, mert — neve daczára — a rendőrségi és ügyi hatóság is rendesen összeesik területével, jövedelmi forrásaival, sőt sok tekintetben végrehajtó közegeivel is; 3. a községek felett, különösen adó ügyben, felügyeleti, ellenőrzési jogot gyakorolnak; 4. de önálló adó alappal a terü-

leti hatóságok közül csak az angol uniok birnak, 5. a közvetett adók közül leginkább az útvámost használják; fogyasztási adó ezeknél elvéve, más (pl. kutya-) adó ritkán fordul elő, 6. legujabban állandó bizottságaik által, nyertek állandó ellenőrzést a közigazgatás felett; és ezáltal nyertek végrehajtó közeget határozataikra, sőt contentiosus hatóságot a községek felett; 7. azon országokban, hol reparticionalis adó rendszer van, végzik az állami egyenes adók területi felosztását, és képezik e b b e n a reklamálási forumot.

Másfelől látjuk azt is, hogy a község mindenütt első sorban gazdasági, másodsorban kulturális, harmadsorban politialis és politikai feladatokat teljesít, és azon hatáskörhöz képest, melyet a községek feladataik e három ágában, nagyon különbözőleg, nyertek az egyes államokban, terjed közegeik működése, jövedelmi forrásaik különböző alapja és mértéke is; mert a gazdasági és forgalmi feladatokat: milyen a helyi út, piac, csatorna, világítás, helyi rendőrség, mindenütt feltaláljuk a községeknél; de a kulturális és rendőri, főleg pedig rendőr biráskodási teendők már azon á t r u h á z o t t hatáskörhöz tartoznak, melyet az osztrák és berni törvény világosan így különböztet meg; de a mely különben is, mindenütt, állami érdek, tehát a megnyíben a község javára van, ennek érdekében és terhére is történhetik ugyan; de sokkal nagyobb kihatással van, hogysen abban az ország ellenőrzése, szabályozása, segélye is szükségessé ne lenne.

A hatáskör szigoruan elvonva ritka országban van. Angliában a szegényügy és rendőrség van országosan szervezve; az iskolaügyben csak paralell és pótló működése van az önkormányzatnak, úgy a községben, mint a grófságban és szegény unioban; az ügyben a közmunka szabályozásán kívül, a kerületek és vámos utak társulatai végzik a teendőket; de a rendőr biráskodás és az egész közigazgatási jogszolgáltatás annál pontosabban, szabatosabban van körülírva minden forumon keresztül.

Ezt nem találjuk a latin államokban sehol sem. A francia, belga, holland, spanyol, olasz törvények ösmerik a községek, kerületek és tartományok kötelelességeit és kötelező kiadásait; pontosan körül van írva ezekben: a közmunka, iskolaügy és útépi-

tés terhének felosztása, a helyi hatóságok közt; rendőrbíráskodást igen kis mértékben gyakorolnak, közigazgatási jogszolgáltatásuk csak adó ügyekben fordul elő, és ez is, a pótdadó általános rendszere mellett, igen kis jelentőségű: szóval ez államokban a helyi kormányzatra szigorú gazdasági, forgalmi és kulturális feladatok vannak bízva, ujabban nyertek *sanctio* nélküli ellenőrzést az országos közigazgatás helyi működése felett is, sőt ennek tényezőivé is lettek, pl. útügyben, adóügyben; de a közigazgatási jogszolgáltatást és rendőrbíráskodást csaknem egészen nélkülözik; úgy, hogy az angol önkormányzat e két karakteristikonját csak ujabban találjuk fel: Németországban; bár nagyon módosítva nemcsak a kontinentális viszonyokhoz; de a porosz bürocratiához is. Lássuk ezt.

Németország önkormányzata.

Az angol önkormányzati fogalmakat, bizonyára leginkább az új porosz törvényhozás valósítja meg, és azon bajor és szász törvényekben találhatjuk azokat fel, melyek némileg rokonok a poroszszal. Úgy, hogy ha tiszta fogalmat akarunk magunknak szerezni azon két különböző feladatról, melyet a községnek és megyének teljesíteni kell a selfgovernment és a gazdasági helyi kormányzat különbözősége szerint, akkor összekell hasonlítaniuk egyfelől: a porosz helyi kormányzat előbbi állapotát az új reformok által tervezettel, és másfelől: (hogy még praegnansabb legyen az ellentét) az orosz helyi szervezetet az angollal. Mert a község és kerület gazdasági helyi feladatait legszélesebben az orosz község és kerület oldja meg, úgy történelmi fejlődésében, mint még legújabb szervezetében is; a selfgovernment hatóságai, közigazgatási, jogszolgáltatási és rendőrbíráskodási feladatai pedig legmervebben és legkövetkezetesebben az angol békebirói szervezetben találhatók fel.

A kettőt egyesíteni és nem csak a kontinentális viszonyokhoz; de a porosz államszervezethez is idomítani akarja azon szervezkedést, mely betetőzését Poroszországban csak most nyerte: az új »Kreis-Ordnung«, »Provincial-Ordnung«, »Gemeinde-Ordnung« és a közigazgatási bíróságok új szervezete által, de a mely (bár hosszú félszázadon át félbeszakítva) kezdetét már az 1801-iki »Städte-Ordnung«-ban vette. Igen, mert már az 1808. nov. 19-én kibocsátott porosz »Städte-Ordnung« bevezetésében azt mondja a király, hogy a »városok képviselete és szervezete iránti rendelkezések mindinkább érezhetővé vált hiánya, a polgárság érdekeinek megoszlása osztályok és mesterségek szerint, annak s ü r-

gő s züksége, hogy részesíttessenek a városi adminisztrációban, azon meggyőződésre vezetett minket (mondja III. Frigyes Vilmos), hogy elkerülhetetlen a városoknak függetlenebb szervezetet adni, azokban központot alakítani és jogot adni nekik, hogy cselekvőleg befolyjanak a közigazgatásra, hogy közszellem keletkezzenek.«

Már a bevezetésben van három olyan eszme, mely helyesen adja vissza az önkormányzati élet fő céljait. Az egyik az, hogy a városoknak külön szervezet kell. Ezt egyik latin állam sem fogta fel; mindenik egyforma mérték alá vonta a legkisebb falut és legnagyobb várost; csak a történelmi múlt, a nagy forgalom és lakosság tágitott e szűk fogalmon egy kissé a kivitelnél. A másik az, hogy hol önkormányzat nincs: a társadalmi osztályokra oszlik fel az állam és keletkezik menthetetlenül az érdek-harcz. A harmadik eszme az, hogy az önkormányzat nemcsak öncél; hanem állami functio és a közszellem megteremtője is.

De még a városokra nézve sem lőn teljes foganata 1853. és 1856-ig az új iránynak; annál kevésbé a kisebb községekre nézve, hol a földes ur uralkodott vagy a kerületekre és tartományokra nézve, hol az állami burocracia végezte az országos közigazgatást és a rendes törvényszékekre volt bízva a közigazgatási jogszolgáltatás azon része, mely (pl. igazságtalan adóztatás, az adó arányok megszabása stb.) a »Landrath« és »Regierung« által el nem intéztetett, melyektől a felfolyamodás a miniszteriumhoz történt.

A porosz községi szervezetben a hűbéri jog érvényesült é tartá fenn magát napjainkig. Mert a földes úr régi Dinghofja époly magán- és büntetőjogi hatóság volt, a milyent az állam gyakorol, és legujabban is, a »Gutsherrschaft« 1872-ig volt érvényben; sőt a 1872-iki törvény is megtartja a földesuri rendőr-bíráskodást a kisebb községekben, illetőleg inkább csak majorokban, melyek mint önálló »Gutsbezirk«-ek megmaradnak; de kimondja a törvény, hogy a rendőrhatóság (46. §.) itt is a király nevében gyakoroltatik, szabályozza a helyettesítés eseteit, és fegyelmi épügy mint közigazgatási jogszolgáltatás tekintetében az új önkormányzati és közigazgatási bírósági szervezet alá rendeli ezt is; megfosztja bizonyos földek tulajdonosait a községi birói jogtól, illetőleg köteleességtől, az ezzel összekötött javadalmak, jogok

tisztázására választott bíróság, és a kerületi »Revisions Collegium für Landes Cultursachen« — küldetik ki. Ez a hűbéri viszonyok utolsó maradványa.¹⁾ A többi község megkapta a községi előljáró és falusi esküdtek (Schöffen) választási jogát; de a hat évre választott községi hatóság megerősítéséhez a »Landrath« helyben hagyása, illetőleg, ez előtt, a kerületi hivatalfőnök (Amtsversteher) véleménye szükséges; de csak a kerületi bizottság helybenhagyásával lehet a megerősítést megtagadni, a mire új választás történik, és csak a második választás visszautasítása után van joga a Landrath-nak kinevezni a községi bírót, az új választásig, a hivatalfőnök véleménye és a kerületi bizottság helyben hagyása mellett.

A régi pagus hűbéri szervezete is egészen feloszlott, helyét a hivatali kerület (Amtsbezirk) foglalta el, melynek élén az »Amtsvorsteher« és »Amtsausschuss« áll, ezt a községi előljárók és a községeknek, adózásuk és lakosságuk arányában választott képviselői képezik, kiknek számát a »Kreistag« (nagykerületi gyűlés), bizottságának javaslatára, statutumban állapítja meg. De nagy községek önálló »Amtsbezirk«-et is képezhetnek és ekkor az előljáróság foglalja el az »Amtsausschuss« helyét; a hol egy nagy birtok-hatóság képez önálló kerületet, ott elesik a bizottság összeállításának szüksége.

Az »Amtsvorsteher«-t az »Ober Präsident« (nagy kerületi főnök) nevezi ki, de a kerületi gyűlés javaslatára, — és csak hat évre, helyetteséről szintén e módon történik gondoskodás. Ennek feladata leginkább a rendészet. És pedig: közbiztonsági, közrend-, erkölcs-, egészség-, cseléd-, szegény-, út-, vízi-, mezei-, erdei-, halászati-, ipari-, építészeti-, tűz- stb. rendészet, a mennyiben az külön törvényekben: a »Landrath«-okra és más tisztviselőkre bízva nincs. Már ebből kitűnik, hogy itt önkormányzati teendőkről van szó. És tegyük hozzá, hogy a törvény 61—64. §§-aiban világosan a kontradiktórus eljárás van az »Amtsvorsteher« kötelességévé téve. Ha út csinálásról, vagy bármi nemű szolgálat teljesítéséről van szó, az ő kötelessége, (épen, mint az angol békebirónak) az érdekelteket erre kényszeríteni, sőt mulasztás esetén, azt költséjükre, megtétetni, és ha a hozzájárulási arányt kell megállapí-

¹⁾ Kreis Ordnung 1872. decz. 13. 31—45. §§.

tani, akkor az érdekeltek (pl. vicinalis utnál több községnek) meghallgatásával, contradictorius eljárással, ő határoz; de erről a »Kreisausschuss«-nak jelentést tartozik tenni, mely helyben hagyhatja vagy megsemmisítheti ezt.

Az 1850. martius 11-iki törvénnyel a rendőrhatalomra volt bízva a rendőr szabály alkotási jog; az új törvény (1872. decz. 13. 62. §§.) ezt szintén az »Amstvorsteher«-re bízta; az »Amtsausschuss« hozzá járulásának feltétele alatt, melynek joga van bírságokat is megszabni; melyeket a »Kreisausschuss« kiegészít, illetőleg módosít.

A községi előjárók és rendőrök az »Amstvorsteher« feltétlen rendelkezésére állanak; felette az ellenőrzést és fegyelmi hatóságot a »Landrath« és »Kreisausschuss« gyakorolják. Fizetése az »Amstvorsteher«-nek nincs, de kárpótlást kap fáradozásaiért, az érdekeltek meghallgatásával, a »Kreisausschuss« által megszabott á t a l á n y b a n. Az állambudgetben, eddig e czímen felvett összeget, 1873. óta a »Kreis«-nak utalványozza az állam, a királyi rendőr bíráskodás és községi bíró jutalmazás e z u t o n megszüntetett költségeinek összegével együtt. Hol az a költségek fedezésére nem elég, külön adóban vettetik ki, de ha az érdekeltek külön alapon és arányban meg nem egyeztek, a »Kreis« kiadásai arányában szabatik az meg. Hol a község önálló »Amtsbezirk«-et képez, ott a községi költségekből fedeztetik az a z z a l járó kiadás is. Ha az »Amtsbezirk« elmulasztja költségeiről gondoskodni, a »Kreisausschuss« veti ki azokat.

Az »Amstvorsteher« rendőr bíráskodási eljárásának, valamint a rendőrkilégási eljárásnak szabályozása, a törvény 64. §-a értelmében külön törvénynek tartatott fenn.

A »Landrath« ¹⁾ »mint az állankormány közlege, viszi az országos közigazgatás ügyeit a kerületben (Kreis) és vezeti, mint a »Kreistag«-nak és »Kreisausschuss«-nak elnöke, a kerület községi igazgatását.« Igy határozza meg az új törvény 76. §-a azon közeg új hatáskörét, mely a porosz állam szervezetben már régóta jelentékeny szerepet visz. Eddig, az érdekelteknek ellenőrzése nélkül vitte az egész kerület minden rendőr és rendőrbírósi ügyét. Az 1850-iki alkotmány óta 1872-ig, a kormány

¹⁾ A német elnevezéseket mindenütt megtartám, mert lefordításuk sok zavarra adna alkalmat.

kizárólagos közege volt; a községek ügyeiben felebbezési forumot képezett és tőle a tartományi »Regierung«-hoz ment minden; míg ő ennek volt végrehajtó közege.

Most is (1872. törv. 74. §.) a király nevezi ki a »Landrath«-ot de a kerületi gyűlésnek jogában áll javaslatot tenni, és helyetteseit (2) csakugyan ez választja hat évre, bár ezeket az »Ober-Präsident« erősíti még és a »Landrath« eskedtetni fel. A »Landrath«-nak most is joga van, a »Kreisausschuss« helyben hagyásával, több »Amtsbezirkre« vagy az »Kreis«-ra érvényes rendőrszabályokat kiadni, 10 tallérnyi birsággal. Sőt ezen kihágási büntetésen kívül, a nem engedelmességet vagy mulasztást a »Landrath« 50 tallér, az »Amtsvorsteher« 20 tallér és a községi előljáró 1 tallér büntetéssel sulythatja. Ez ellen, most már (10 napig) a felebbezés a közigazgatási törvényszékhez történik; a hová fellebezés van a »Kreisausschuss« végzése ellenében is.

A »Landrath« mellett, a helyi kormányzat intézésére, illetőleg ellenőrzésére van a »Kreistag«, a kerületi gyűlés, és ennek állandó bizottsága: a »Kreisausschuss.« A kerületi gyűlés a lakosság számarányához mért tagokból áll; még pedig 25 ezer lakóval bíró kerületekben (a tényleges katonai létszám sehohsem számíttatik) áll a gyűlés 25 tagból, 25—100 ezer lakóval bíró kerületekben minden 5000 ember után jó még egy képviselő, és azonfelül minden tizezer után 1 képviselő. Ezek választása 3 választó gyűlésből történik. Elsőbe tartoznak: a nagy birtokosok, kik a kerületben legalább 75 tallér föld — és házadót fizetnek; bár a »Provincial Ordnung« értelmében a tartománygyűlések ez összeget 50 talléra leszállíthatják vagy százra felemelhetik. A falusi községek képezik a második választó gyűlést és a harmadikat a városok. A városok, a kerületi gyűlés tagjaiból, a vidéki lakossághoz mérten: lakóik számarányában a reájok eső részt külön megválasztják, de a városi képviselők száma ott, hol több város van a kerületben, a képviselők számának felénél több, és a hol csak 1 város van, azok számának egy harmadánál több nem lehet; a képviselők megmaradt számát egyenlő részben választják a nagy birtokosok és falusi választók. Az utóbbiak, lakosságuk arányában, választanak választókat; tehát kettős választás utján vannak képviselve a kerületi gyűlésen; a 100 lakónál és 20 tallér adónál kevesebbel bíró községek egye-

sítottnek ép úgy, mint kisebb önálló majorok is. A 25 ezer lakónál nagyobb városok önálló kerületet képeznek. A törvény e két intézkedése: t. i. a nagyobb városoknak kivétele, illetőleg, ellenkezőleg a kisebb városoknak a kerületbe olvasztása, rendőrközigazgatás tekintetében; valamint a városi elemnek háttérbe nyomása, volt a legtöbb támadásnak kitéve. Míg viszont a nagy városok azon panaszkodnak, hogy a kerület dotatiót kap; míg ők (ellentétben a kisebb városokkal) önálló rendőrséget kénytelenek tartani, segély nélkül.¹⁾

A kerületi gyűlés (Kreistag) hivatva van »a kerületi községi kapcsolatot képviselni«, ennek ügyei felett tanácskozni, határozni, a menyinyiben azok törvény és királyi rendelet által hozzá utasítottak. (115. §.) Igy: szabályokat alkot, meghatározza a kerületi költségek felosztási módját, a menyinyiben államsegélyt azt feleslegessé nem teszi, vagy törvény azt meg nem szabja. Határoz vagyona kezelése felett, hivatalnokai számát, fizetését önállóan állapítja meg, választ egy állandó végrehajtó bizottságot és több specialis bizottságot; de a falusi vagy városi külön alapokat az illető falusi vagy városi képviselők külön ellenőrzik és kezelik. A kerületi képviselőlet ingyenes, és minden funkció köteleességszerű, mely alól csak tartós betegség, 60 év és államhivatal viselése menthet fel bárkit is.

A feladatok és hatáskör súlypontja a kerületi gyűlés által választott, 6 tagból álló »Kreisausschuss«-ban van; melynek papok, elemi tanítók tagjai sem lehetnek. Ennek elnöke a »Landrath«; de tagja lehet a kerületi gyűlés által választott jogtanácsos (syndicus is) azonban csak consultativum votummal. A bizottság 6 évre választatik, harmadában két évenként megújul. Ennek feladata: 1. a kerületi gyűlés munkálatait előkészíteni, a menyinyiben külön tisztviselőkre vagy bizottságokra nincs az bízva. 2. A kerület ügyeit a törvények, rendeletek és költségvetés és határai közt igazgatni. 3. A kerület tisztviselőit kinevezni, ellenőrzeni.

E három rövid pont közül természetesen a másodikban van foglalva az önkormányzat lényege. És csakugyan, úgy és annyira, a hogy a 135. §. azt előadja, az angol békebirák ha-

¹⁾ A »Deutsche Gemeinde Ztg.« 1875. évi folyamát.

táskörét utánozva és megvalósítva másutt seholsem találjuk. Ugyanis: 1. Szegény rendészet tekintetében, őt illeti az illetékesség megszabása és a segélyezés feletti vitában döntés a hatóságok és a szükölködő tartására kötelezett rokonok közt. Ennek azért van nagy fontossága, mert, az 1871. martius 8. »Unterstützungswohnsitz« törvény értelmében, a kerületekre megy át a szegénysegélyezés ellenőrzése, rendezése. 2. Útügyben: az utak köz- és magánutakra felosztása és az ezzel járó köteleességek megszabása, vita vagy mulasztás esetén; tőle a fellebbezés a közigazgatási bírósághoz megy; kivéve az illeték-telenül teljesített fizetés vagy közmunka esetét, mikor a teljesítő, rendes birói úton, keres kárpótlást a köteleesség mulasztó közeg ellenében, a végrehajtás meg akasztása nélkül. A közmunka vagy a vasuti munkások vitás ügyei szintén elibe tartoznak. 3. Ugy-szintén az egész vízjog ellenőrzése és a víz rendőrség gyakorlása; csatornák, lefolyás, öntözés tekintetében. 4. Mezei rendőrbíráskodásban a kerületi bizottság képezi a zálogolás kérdésében a fellebbezési fórumot; az »Amtsvorsteher«, valamint városi rendőrség ellenében; a marha legelés, illetőleg marha befogás tekintetében, vetés és aratás idejére hozott községi határozatokat ez hagyja helybe. 5. Iparrendészeti határozatokat hoz, az 1869. jun. 21-iki ipartörvény értelmében, rendőri ellenőrzés és engedély alatt álló gyárak, gáz, kőolaj vállalatok, olvasztók stb. tekintetében, úgy a felállítás, mint változtatás eseteiben; bár némely vállalatok engedélyezése a kerületi kormány (Bezirks Regierung) hatáskörében megmaradt. Engedélyeket ad korcsmákra és kis italkereskedésekre, valamint elveheti azokat, az említett ipartörvény korlátai között. 6. Építészeti rendőrségben fellebbezési forum a községi és városi hatóságok ellen.

Továbbá, határoz vagy véleményt ad: települési, határ és közföld felosztási ügyekben; feladata még: a kerületek, községek háztartásai, községek, majorok egyesítése, választók beosztása, végrehajtásánál fizetési eljárás megszabása, a községi földek eladásánál a szabályok, törvények megtartásának ellenőrzése; a községek háztartásában vagy adózásában más változások megerősítése; községi választások vagy haszonélvezetek felosztása iránti panaszok elintézése; községi terhek elleni panasz eldöntése, ha mindjárt a teher alóli teljes felmentéssel jár is. Községek iránti

számadások felmentésének megtagadása feletti határozat; a községi pénztári hiányok megállapítása mind a bizottság elé tartozik, bár eddig a »Regierung« vagy éppen a belügyminiszter feladatai voltak.

A kerületi bizottság határoz az iskolai járulék tekintetében való kötelezettség vagy mentesség felett, — a rendes perút fenntartása mellett; a községek természetbeni iskolai szolgálmányai vagy építési vitás ügyeiben; iskolák javítása, építése, ennek terhei felosztása felett. Egészségügyi rendőrségben megállapítja: ho hozandók be kényszer-egészségrendészeti intézmények; határoz ezek költségeinek felosztása felett. Az esküdt lajstromokat összeállítja és az e tárgyban felmerült panaszokban ítél.

A »Kreisausschuss«-ban a »Landrath« elnököl és vele együtt, határozat hozatalra három tag jelenléte elégséges; az eljárást — mi nem ide tartozik — részletesen szabályozza a törvény 138—166 §-a; itt csak azt emelem ki, hogy az iparrendőrség fenntartott esetein és a terület felosztási kérdéseken kívül, a fellebbezés mindenben a közigazgatási bírósághoz történik; csak az említett két eset maradt meg a »Regierung«-nál. Míg egyes kerületi intézetek ellenőrzésére vagy specialis kérdések elintézésére a »Kreisausschuss« külön bizottságokat küld ki. A hol a város külön kerületet képez, a városi hatóságra száll mindazon teendő és hatáskör, mely itt a bizottságra van ruházva.

De a kerületi g y ü l é s azon határozatai, melyek: 1. szabály alkotásra; 2. egyes kerületi részek több vagy kevesebb terhelhetetésére; 3. kerületi vagyon elidegenítésére; 4. kölcsönfelvételére; 5. az állami egyenes adók, vagy az örlési, és hűs adónak ötven százalékán túl menő kerületi megterhelhetésre vagy 6. a kerületi lakók oly új megadóztatására vonatkoznak, mely, eddigi törvényes kötelezettség nélkül, 5 éven túl terjed, felsőbb jóváhagyást tesznek szükségessé. Az első esetben a király, a második, harmadik és negyedik esetben a belügyminiszter, az ötödik és hatodik esetben a belügy- és pénzügyminiszter helybenhagyása szükséges a kerület határozataihoz. A felügyeletet, tiltakozási joggal, viszi a »Landrath«, »Bezirksregierung« és legmagasabb fórumon: a tartományi »Oberpräsident« és belügyminiszter.

A régi rendszerből a »Bezirks-Regierung«-tól lón a legtöbb

hatáskör átruházva a kerületi bizottságra; de azért ez, szakosztályaival, melyek élén közigazgatási vizsgát kiállott »Ober-Regierungsrath«-ok és ezek alatt ülnökök vannak, még most is jelentékeny közigazgatási kormány közeg. Feloszlik: 1. »Belügyi«, 2. »Egyházi és nevelési«, 3. »Egyenes adó-, államjóságg-, erdő«- és 4. »közvetett adó bizottságra« és ezek mellé vannak rendelve a kinevezett iskolatanácsosok, erdőfelügyelők, építészek. Ezek végzik a közigazgatás szakmunkáit és folyó ügyeit, de a fentebb említett fellebbezési ügyeken kívül (melyeket plenumban intéznek el) kontradiktorius és közigazgatási jogszolgáltatást nem teljesítenek, az önkormányzatot nem zavarják. Ennek súlypontja a kerületi bizottságba esik, melynek ingyenes tagságát a ki el nem vállalja, 6 évre veszti választói jogát és ezen felül kerületi adója, büntetésből, $\frac{1}{4}$ — $\frac{1}{8}$ -al szaporítva lesz.

A kerületi adót a törvény 10—18. §-a úgy szabályozza, hogy kimondja, miszerint az az állami egyenes adó és az őrlési, valamint hús adó arányában és alapján mérendő ki. Még pedig a föld-, ház adó és falun az iparadó: »A, I.« osztálya legalább félig, de legfeljebb egészen kell, hogy viselje azt a százalékot, mely ezímen az osztály és osztályozott jövedelmi adóra rovatik. Sőt az iparadó egészen szabadon hagyható; de semmi esetre sem róható meg nagyobb százalékkal, mint a föld és épület adó. A házalók semmi esetre sem esnek kerületi adó alá. Az osztályadó három legalsó osztálya a kerületi adó alól egészen felmenthető (1873. óta az állam által is fel van mentve a legalsó fok) vagy kisebb százalékkal is megróvható, mint az osztály, — és osztályozott jövedelmi adó többi osztálya. Azon városokban, melyek őrlési és hús adót szedtek, fejenként 20 tallér előre volt levonandó és ezen adó nyers bevételének csak két harmada véteték a pótdó alapjául; sőt ha a városok katona ságot tartanak, ennek a lakosság arányához mért számához képest abból bizonyos quota még leütendő volt. Az így kitudott őrlési és hús adóhoz 20%-nál több pótlékot a kerület nem tehet. Ezt az egész intézkedést fölöslegessé tette az 1873. máj. 25. törvény, mert ez eltörlé az állami őrlési és húsadót, tehát a kerületben sem lehet az pótdó-alap; egészen a községi háztartás számára van ez fenntartva.

A fentebb említett alapon, az egyes községek és majorok

pótléka kiszámítatik; ezekre az egész kerületi adó egy összegben vettetik ki, és reájuk van bizva, hogy ugyan ezen mértékben a kerületi adót lakóikra kivessék. Ez a mérték az egyes községekre nézve: 1874. június 30-ig volt véglegesen megállapítandó; de fenntartatott a kerületi gyűlés azon joga, hogy forgalmi kiadásokra, a föld, házadót és első osztályu iparadót magasabb százalékkal vegye igénybe, mint a többi kerületi kiadásokhoz. A kerületi gyűlés a megállapított mértéket öt évenként veheti revisió alá. Ha egyes kerületi részek bizonyos költségek következtében különös előnyben részesülnek, míg mások nem: a kerületi gyűlés ezekre külön adó-quotákat állapíthat meg. A fiscus: föld-, bányá- és iparadót a kerületnek nem fizet, de telek- és házadót igen, még pedig azon százalék felénél többet, mennyivel az osztály és osztályozott jövedelmi adó járul a kerületi kiadásokhoz, épen az utóbbiak kárpótlásául.

A kerületen kívül lakók ingatlanai, az ottlakókéval egyenlő arányban adóztatnak, részvény- és kommandit társulatok, a mennyiben állami adójuk alapján még megadóztatva nincsenek, a kerületi bizottság által az állami adó kivetésére vonatkozó szabályok szerint, a kerületi adóra kiszabott arányban adóztathatók meg. Hogy ugyanazon jövedelem különböző kerületekben kétféleképpen meg ne adóztassék, a kerületen kívülről jövő jövedelem az adóztatásnál levonandó. Papok és elemi tanítók szolgálati ingatlanai adómentesek, valamint az állam hivatalnokok fizetései is, ha az 1822. jul. 11-iki törvényben kiszabott maximumig (láttni fogjuk) a községekben már terhelve vannak. Az adóreclamatio is a kerületi bizottsághoz megy, hogy innen fellebbezés történhesék a kerületi törvényszékhez:

Ezekből kitünik, hogy 1. a kerületi adó alapja az állami adó; 2. hogy annak maximum van szabva; de 3. hogy ennek határain belül, valamint az egyes kerületi részekre és czélokra való felosztásban a kerület önállóan jár el; 4. hogy a közigazgatási bíróság képezi az adó ügyben is a birói forumot; 5. hogy a kerületi részekre nem egyéni quota, hanem repartitionalis összeg vettetik ki; 6. külön czélú (forgalmi) megadóztatás is van; de, hogy 7. az önkormányzat kezében van az egész ügy elinté-

zése.¹⁾ Végül; 8. hogy adómentességet és így progressiót is hozhatnak be a kerületek.

A területi önkormányzat betetőzését az 1875. jun. 29-ikén kelt »Provincial Ordnung«-ban nyerte, mely a tartományokban csinálja meg azt a »Communalverband«-ot az önkormányzatra, melyet imént a kerületben láttunk. Csak Berlin vétetik ki a tartományi kapcsolatból, minden más város és kerület, községeivel, az alá tartozik. A tartományok jogosítva vannak, a törvény által hozzájuk intézett ügyek feletti szabályzatok hozására és a tartományi intézetek szabályozására. A tartományi gyűlésre minden kerület rendszeren 2 követet küld; ha csak lakóinak száma Sziléziában 40 ezernél nem kisebb, mikor 1 követre van jogosítva, míg viszont, a különböző tartományokban 40—80 ezer lakón felül a kerületek 3 követet küldenek és minden további 50 ezer emberre esik 1 követ. Ezeket falun a kerületi gyűlések választják, ha csak maga a kerület, választó kerületeket nem alkot; a városok, a tanács és képviselő testület közös üléséből küldik azokat. Csak az választható, ki földbirtokkal vagy lakással legalább egy év óta bír a tartományban. A választás hat évre történik. A »Oberpräsident« rendeli azt el. A tartományi gyűlést a király minden két évben legalább egyszer hívja össze. A királyi biztos teszi meg a kormány előterjesztéseit és ő hallgatja meg a tartománygyűlés véleményeit, annak bizottságaiban is jelen lehet; sőt a tartományi főnök (Landesdirector és Landeshauptmann) valamint a melléje választott tartományi tisztviselők is jelen lehetnek, tanácsadó szavazattal a gyűléseken; mert a »Landesdirector«-t is a tartományi gyűlés választja 6—12 évre, a szükséges személyezettel együtt, a tartományi ügyek igazgatására.

A tartományi gyűlés elnökét és jegyzőit maga választja. Véleményt ad a tartományra vonatkozó törvényjavaslatok felett; határoz, hogy a törvényekben még meg nem szabott állami szolgálatok mi módon teljesíttessenek; határoz a tartományi kiadásokról és pedig: 1. az állampénztárból vagy alapokból hozzá utalt összegekről; 2. a tartományi tőkék és ingatlanok jövedelméről, 3. kölcsön felvételéről, 4. tartományi adók kivetéséről, 5.

¹⁾ L. Dr. Stolp. Die Gemeinde Verfassungen Deutschlands. 4-dik köt. 1—20. l.

ingatlanok elidegenítéséről. 6. számadásokról. Megállapítja 1. a tartományi ügyek igazgatásának alapelveit; 2. hivatalnokai számát, fizetését, megválasztja azokat. 3. állandó tartományi bizottságot és külön szakválasztmányokat küld ki.

Itt is a főtényező a tartományi bizottság (Provincialausschuss) melyet hat évre, 7—10 tagból választ a gyűlés, de annak fele 3 évenként kilép; elnöke a »Landesdirector« nem lehet; ügyrendjét a törvény 52—58. §§-ai szabályozzák; feladata: 1. Előkészíti a tartományi gyűlés szatározatait, ha külön tisztviselő vagy bizottság által előkészítve nem volt. 2. Kezeli a tartományügyeit, törvények, rendeletek és a háztartás keretén belül. 3. Kinevezi azon alantós tisztviselőket, a kiket a tartományi gyűlés nem választ. 4. Véleményt ad, tartományi ügyekben, az »Oberpräsident«-nek és belügyminiszternek.

Ezenkívül van még a tartományban a »Provinzialrath,« melynek elnöke az »Oberpräsident,« tagjai: egy a belügyminiszter által kinevezett hivatalnok és a tartományi bizottság által, saját kebeléből, választott 5 tag. E tartományi tanácsnak feladata: a községi ügyek, iskolák, utépítések felügyeleténél, a kerületi, községi, iskola és útszabályzatok szerint, közreműködni; ez állapítja meg véglegesen az 1872. dec. 13. törvény által teremtett »Amtsbezirk«-et a belügyminiszter és érdekeltek, valamint a kerületi gyűlés meghallgatásával; egyesítheti, rendőri tekintetben, a városokkal a körülöttök lévő falvakat és majorokat, de csak a belügyminiszterrel egyetértőleg és a kerületi gyűlés, valamint érdekeltek meghallgatásával, — és ha az egyezés nem sikerül, a kerületi tanács (Bezirksrath) szabja meg a községek és város közt felosztandó rendőri költséget, és ettől a felbbezés a tartományi tanácshoz történik. Itt újra egy új közeggel ösmerkedtünk meg, ez a kerületi tanács, (Bezirksrath) mely az országos közigazgatás »végleges szervezetéig« alkottatott (67. §.) minden »Regierungsbezirk«-ben, és áll: a »Regierungspräsident«-ből, egy a belügyminiszter által kinevezett bírói minőséggel bíró főhivatalnokból, és a tartományi bizottság által választott 4 tagból; ennek a kerületre nézve épen az a feladata, az iskola, községi, út stb. ügyekben való ellenőrzésre nézve, a mi a tartományi tanácsnak a — tartományban; külön illetékes helybeli ügyekre vonatkozó határozatoknál, a kerületi tanácstól a tartományi ta-

nácshoz megy a panasz. A tartományi tanács helybenhagyásához van kötve az »Oberpräsident« az egész tartományra, vagy annak egyes részeire vonatkozó rendőrszabályok kibocsátásánál, melyekben a birság 30 márkáig mehet; ép így van jogositva erre a kerületi tanács a »Regierungspräsident«-tel; de ehez a tartományi tanács helybenhagyása szükséges, mi, ha 6 hó alatt be nem következik, a tartományi főnök (Oberpräsident) érvényen kívül helyezheti azt. És minden helyi (községi, amts-bezirk és kreis-) rendőrszabály érvényen kívül helyezésére nézve, a tartományi tanács helybenhagyásával, az Oberpräsident van jogositva; eddig a »Regierungspräsident« egy maga megtehetette ezt. De a belügyminiszter joga e tekintetben is megmaradt; így van ez, 30 márká birsággal, rendszabályok kibocsátására is jogositva, mire saját hatáskörükben, az egyes szakminiszterek is fel vannak hatalmazva.¹⁾

A tartomány budgetjét, egy vagy több évre, a tartományi bizottság készíti el, a tartományi gyűlés állapítja meg és a tartományi lapokban közzététezik; a bizottság és »Landesdirektor« kötelessége a költségvetés megtartását ellenőrizni. A gyűlés külön tartományi adót is vehet ki és pedig ennek összege, a falusi és városi kerületekre — egyenes állami adójuk arányában rovatik ki; de az iparadó és házaló adó a számításból kihagyatik, — a kerületi adó alap kiszámításánál említett arányok az egyes adónemeknél itt is tekintetbe veendőek és a kerületek a tartományi adót is saját adójuk szerint vetik ki; de az eddig külön célokra engedélyezett tartományi adók 1879. dec. 31-ig érvényben maradnak. Ha valamely intézkedésnek a tartomány egyes részei kiválóan csekély vagy kiválóan nagy hasznát veszik, ennek terhei, a tartománygyűlés által külön quókban állapíttatnak meg; ép így érvényes a tartományokra nézve is, a forgalmi terheknek külön aránya és ki van kötve, ezeknek a tartományi háztartásban külön kitüntetése.

Mínthogy, az új kerületi és tartományi szervezet következtében, az állami teendők és költségek decentralizáltattak és rendeztet, ut-, iskola-, szegény- és egészségügy tekintetében erős (bár

¹⁾ L. Dr. Stolp »Die Gemeinde-Verfassungen Deutschlands. 6-dik kötet 1—38. l.

sok közeg superfoetatiojával járó és burokratikus közegekkel saturált) önkormányzati szervezet jött létre; természetes, hogy az állambudget is megfelelő változást szenvedett; mert az átruházott teendők költsége: dotatio alakjában lón a tartományok és kerületek háztartásának utalványozva. E b o n y o l u l t kérdés megoldását az 1875. július 8-iki törvény vitte keresztül; mely az állam budgetből a következő állandó dotatiokat szabja meg: 1. A tartományoknak (az 1873. ápril 30-án megszavazott 6 millióval együtt) 13.440,000 markát, mely az egyes tartományok közt, felében a terület, felében az 1875-iki lakosság arányában osztatott ki; a felosztás is a törvénybe van ígátva; ezen kívül: 2. az 1872—5-ben alkotott tartományi segély-alapból bizonyos összeg utalványoztatott az egyes tartományoknak; így a porosz tartománynak: 2.085,696 márka; Brandenburgnak: 1.172,106 márka és így tovább, a kis »Jadegebiet«-ért is kap Hannover 1656 markát. Ugy, hogy e czimen is, több, mint 13¹/₂ millió markát kaptak a tartományok.

Ez a két összeg (27 millio. m.) a törvény 4. és 5. §§-ai értelmében a következő czélokra fordítandó: 1. Ut csinálásra, és községi, kerületi utépítések segélyezésére. 2. Tisztán tartományi érdeken túl nem menő földjavításokra, 3. Szegényügy — és javító intézetek segélyezésére, illetőleg a szegény szövetségeknek a végből segélynyújtásra. 4. Téboldákra, sükétnéma- és vak intézetekre. 5. Jótékony intézetek, menházak segélyezésére. 6. Tudományos és művészi czélok előmozdítására alakult egyletek segélyezésére, országos könyvtárak fenntartására, kiegészítésére, emlékek fenntartására. 7. a tartománygyűlés és tartományi közigazgatás szükségeire, a köz igazgatási bíróságok költségeire, a mennyiben ezek a tartomány terhére esnek.

Ezzel kapcsolatban 13 süketnéma intézet, tébolda és kórház, melyek eddig országos költségen voltak, a tartományok kezelésébe bocsáttattak át.

De egyszersmind átadattak ezeknek az egyes tartományokban lévő összes közigazgatási, jótékonyági alapok is. Így a 8 régibb tartományban a segélypénztár, több tartományban a tartományi »Meliorationsfond«; Sileziában »az állatbiztosítási« alap, az állam által bába intézeteknek adott segély, vagy bába jutalom; de egyszersmind 8 bába nevelő intézet, segélyével együtt; több

helyen földmivelési-, rét- és gyümölcsfaiskola. Több tartomány kapott belügyminiszteri kezelés alatt álló alapot: Hannover, Wiesbaden jótékonyági pótlékot. Mindezen alapokat a tartományok 1876. január 1-én vették át.

De különösen nagy jelentőségű hatáskört nyertek a tartományok, e törvény 18. §-a értelmében, az útügyben. Valamennyi tartományra átruházza e szakasz az állami országos rakott (Chaussée) utak kezelését, a technikai vezetéssel, fenntartással együtt; de egyszersmind ezek vámbevételei, őrházai, vámházai is átmennek a tartományok birtokába, és ezeknek tetszésére lón bizva, hogy azok kezelését és fenntartását a központból vigyék vagy szűkebb községszövetkezetekre bizzák-e, ezekkel megkísérelendő egységek alapján. De a városon átmenő utak okvetlenül átadandók ezeknek, és ha egység, a dotationak erre eső részei iránt, a tartomány és város között nem létesülne, a fő-közigazgatási (tartományi) törvényszék állapítja az összeget meg. Csak bánya- és erdő-utak maradnak az állam kezén. Sőt, minthogy az állam kezelésében voltak eddig nem rakott utak is, ezek is a tartományokra bizattak.

Az utakkal járó nagy költségekre a tartományok közt 19 millió márka állami dodatio osztatott ki; ebből 15 millió »fix« összegekben, még pedig — mint látszik — a szükség arányában lón felosztva; mert pl. Hannover kapott leptöbbet: 1.896,890 márkát, míg a porosz tartomány 1.581,850 márkát, Slesvig-Holstein 1.001,690 márkát kapott stb.; a fix összegben felülmaradó 4 millió a lakosság és terület feles aránya szerint osztatott ki. Az utakat közigazgatási és technikai közegei szervezetének kiegészítése arányában, a tartományok 1876—1878. január 1-ig kell, hogy átvegyék. A kerületi rendszabály keresztülvitelére, ezenkívül még mindenik tartomány jókora összeget kapott és ezenkívül 30 különféle apró-cseprő alap lón nekik átadva.¹⁾

A tartomány és kerület régi működéséről, pénzügyeiről legjobb képet ad Meier összeállítása. melyből kitűnik, hogy a porosz kerület, költségeiből 595 ezred részt fordít útra, 215 ezred részt kölcsön törlesztésre, 36 ezred részt jótékony intéze-

¹⁾ I. Stolpnál 6 k. A Provinzial-Dotations Ausführungsgesetz-et.

tekre, 25 ezred részt általános kiadásokra, 13 ezred részt katonai kiadásokra.

A tartományi kiadások 255 ezred része megy útra, 75 ezred része adósság törlesztésre, 284 ezred: egészségügyi és baba képezdei kiadásokra, 320 ezred rész: jótékony intézetekre és fegyintézetekre, általános közigazgatási költségekre 28 ezred, — egy 1869-iki felosztás szerint.

Most e r o k o n feladatok megmaradtak, de az út és humanitarius czélokban kibővítettek és állami segélyben részesülnek.

Ezekből kitűnik, hogy mivé lőn a tartomány és kerület, az új porosz törvényhozás következtében. De kitűnik az is, hogy a rendészet, iskola-, közmunka-, adóügyben nemcsak ellenőrzés és kezelés, de közigazgatási jogszolgáltatás is a kerületre van bízva, míg a tartomány hatáskörének súlypontja a forgalmi ügyekre terjed ki. És végül: kitűnik az is, hogy a területi önkormányzat e szervezete mily gazdag állami dotatiókkal lőn életbe léptetve daczára annak, hogy nagy adóalap és önálló adószázalék felett rendelkezik.

Láthatjuk azt is, hogy a j o g á l l a m az önkormányzatban mily következetesen van keresztül vive, bár a bureaucratia néhol még bele vág, de viszont egy-két ponton észlelhettük, hogy önálló közigazgatási bíróság képezi az önkormányzat felsőbb forumát, a közigazgatási jogszolgáltatás terén. Ezért röviden fel kell itt említenem, hogy az 1875. jul. 3. törvény, »a közigazgatási törvényszékekről és közigazgatási peres eljárás«-ról, felállítja a közigazgatási bíróságokat, még pedig minden kerületben egyet a »Landrath« székhelyén: »Kreisverwaltungsgericht« név alatt, minden »Regierungsbezirk«-ben egyet, a »Präsident« székhelyén, »Bezirksverwaltungsgericht« név alatt, és az egész monarchia számára egy »Oberverwaltungsgericht«-et Berlinben. E három forum végzi a közigazgatási jogszolgáltatást Poroszországban.

Ezek közül már ösmerjük a »Kreisverwaltungsgericht«-et, mert ez nem más, mint a »K r e i s a u s s c h u s s.« Ennek alkat-elemeit, eljárását ösmerjük. A »Bezirksverwaltungsgericht« áll öt tagból. Ezek közül 1 bírót, 1 közigazgatási hivatalnokot a király nevez ki, élethossziglan, három tagját a tartományi képviselő választja, 3 évre. Helyetteseikről is ez gondoskodik, mint a hogy a király is nevez ki, az előbbi kettő mellé,

helyetteseket. Elnököt a király nevez ki. Határozatképességhez két kinevezett és 1 választott tag jelenléte szükséges. A legfőbb közigazgatási törvényszéket (elnök, senatus elnökök és tanácsosok) felében a közigazgatási, felében a birói karból, a király nevezi ki, miniszteri előterjesztésre. Így tehát a kerület közvetlen, a tartomány, választás útján gyakorolja, első, illetőleg második forumban, a közigazgatási jogszolgáltatást. A kerületi bizottságnak ez ügybeni eljárását a törvény 35—51. §§-ai szabályozzák. Tőle a fellebbezés rendőri intézkedésekre, pénzbírságoknak fogságra változtatására, segély kötelezettségre, útépítésre, településre és más törvényben kijelölt esetekre nézve: 10 nap, más esetekben 21 nap alatt történik a »Bezirksgericht«-hez; de a közjó érdekében tett fellebbezését, annak elnöke azonnal bejelenteni tartozik. Másfelől mindezen ügyekben a második forum véglegesen dönt, — tehát az önkormányzat köréből az ügy csak kivételesen megy feljebb és pedig akkor: ha 1. a törvény vagy szabály helytelenül alkalmaztatik; ha 2. eljárási hiba követtetett el. Tehát csak revisió esetein.¹⁾ Ez a porosz reform legegészségesebb része.

Mielőtt a porosz községi és városi szervezetre átmennék, felemlítem, hogy Bajorországban és Szászországban van leginkább megközelítve a porosz területi szervezet, bár távolról sem érte el annak tökélyét. Azonban azért érdekes, hogy a bajor reform 20 évvel megelőzte a poroszt és a szász, egy évvel ennek keletkezése után jött létre. Tehát az előbbi nem utánzott, és ez megis látszik rajta. Az 1852. május 28-án hozott bajor »Gesetz, betreffend die Distriktsräthe«; a porosz »kreis«-nak megfelelő »District«-ben »Districtrathot« alkot, mely áll: 1. a kerületi községek képviselőiből, minden 2000 emberre 1 képviselővel; 2. A legtöbb adófizetőkből, a fentebbi szám egy nyolczadáig. 3. Az előbbi pontban nem foglalt nagy birtokosok képviselőiből, a községi képviselők egy negyedéig. 4. Az államkincstár egy képviselőjéből. A községi képviselőket a városi tanács, illetőleg községi bizottság választja.

E kerületi tanács kezeli háztartását, vizsgálja a számadásokat, kölcsönt vesz fel, elidegenít ingatlant, a kezelése alatti intézetek számára szabályokat készít, de csak a »Kreisregie-

¹⁾ L. Dr. Stolp. 6. k. a törvényt 69—90. l.

rung« helybenhagyásával; a kerület közigazgatási állapotáról felterjesztéseket tesz. Három évre választatik és ez időre 4—6 tagu állandó bizottságot választ, ez készíti elő a kerületi tanács ügyeit, készíti budgetjét, tervet ad a teher felosztás iránt, vizsgálja számadásait. Elnöke: a kerületi főnök. A »Districtrath« tanácskozásai felterjesztetnek: a »Kreisregierung«-nak és ez végérvényesen határoz felettök, ha azokat helyben hagyja; de ha elveti, akkor a kerületi tanács tagjai folyamodhatnak — a belügyminiszterhez. Láthatjuk, hogy itt az önkormányzat hatásköre csekély, önállása majdnem semmi. A költségvetésre nézve is, a törvény 27. §-a első sorban, a kötelező kiadásokat sorolja elő, francia mintára; ezek közt: 1. adósság, kamatozás és törlesztés; 2. a kerületi tőke vagyon kiegészítése; 3. kerületi intézetek fenntartása; 4. kerületi utak építése és fenntartása; 5. közös tűzoltó szerek tartása; 6. Bábaneveldék költsége; 7. az állatorvosok tartásához törvény által kiszabott járulék, fordul elő. De mindezek felett, minden határozat a »Kreisregierung« helybenhagyásától függ. A költségek fedezetét nyújtja: 1. A kerületi vagyon jövedelme. 2. Az állam segélye az egyes intézetekhez. 3. Az állami és kerületi alapok önkénytes járuléka. A felülmaradó költséget: 5^o/_o maximumig pótdából lehet fedezni, melyhez csak a jövedelmi adó nem járul. A kötelező kiadásokat, a szükséges adóval együtt, mulasztás esetén a »Kreisregierung« is kiveti, fellebbezés, ellenében, a miniszteriumhoz történik. A »Districtrath« szabja ki az egyes községek quotáját az egyes intézményekben való előnyeik arányában; ha több »District« közös kiadásáról van szó, ezek együtt tanácskoznak, a »Kreisregierung« által kiküldött hivatalnok elnöklete alatt. A döntés mindig a kormány kezében van.

A porosz »Provinciallandtag«-nak Bajorországban a »Kreisregierungban« alkotott »Landrath« felel meg.¹⁾ Ez áll, az 1852. május 28. törvény értelmében: 1. a kerületi képviselőkből, kiket két-két egyesített »Districtrath« választ. Tehát kettőre jut 1 képviselő és egy helyettes; 2. azon városok képviselőiből, melyek a »Kreisregierung«-nak közvetlenül vannak alárendelve. Ezek 30 ezer lakóig 1, azonfelül: 60 ezerig 2, és ezenfelül min-

¹⁾ E paralellát az illetékes Dr. Stolp állítja fel. L. 2-ik kötet. 79. l.

den 20 ezer lakó után 1 képviselővel birnak ; 3. a nagybirtokosokból, kik legalább 25 forint adó-simplumot fizetnek ; ¹⁾ ezek a kerületi képviselők számának egy negyedét tehetik ; 4. három önálló papból ; 5. az egyetem 1 képviselőjéből. A nem helyben lakó tagok az országgyűlési képviselők úti és napi díjjanak felét élvezik.

A »Landrath« élé tartozik : a »Kreis« költségvetése, ennek és az alája rendelt intézeteknek számadása ; a nem kötelező kiadásokon felül minden új intézeti vagy más költség a »Landrath« helybenhagyásától függ ; kölcsön felvétel, perindítás, a kerületi költségen építendő épületek, utak tervének megvizsgálása ; a kerületi vagy alkerületi felosztás iránti nyilatkozat. A fedezet alapja az egyenes adó, mely alól még az állam és alapítványok sincsenek kivéve ; de minden határozat a belügyminiszter helybenhagyásától függ, és a »Landrath« a kötelező kiadásokat soha meg nem tagadhatja. Féltekenyen ki van kötve, hogy a »Landrath« egy évben csak egyszer ülésezhet, és ez 14 napnál tovább nem tarthat ; de a király rendkívüli ülésre is összehívhatja azt. A »Regierungspräsident« nyitja meg, zárja be.

A »Landrath« is választ 3 évre egy hat tagu állandó bizottságot, ez választja elnökét, titkárát, képviseli a »Landrath«-ot, távollétében, kezeli vagyonát és évi jelentést tesz neki működéséről.

Mindebből kitűnik, hogy a bajor »District« és »Landrath« szűkkörű helyi kormányzatot képez, közigazgatási jogszolgáltatás, önálló adóalap és adószázalék nélkül, kötelező kiadásokkal, melyeken kívül csak jótékony intézetek függnék tőle és mindenben a kormány helybenhagyásához van kötve, valamint ez képezi fellebbezési forumát is. Alkotelemei a régi osztály rendszerből keletkeznek ; szóval nem önkormányzat, mit bizonyít még a bizottsági tagsági díj is.²⁾ Ilyen volt a porosz kerületi és tartományi gyűlés is az új reformig, úgy hogy azt külön ösmertetnem nem is kell, hogy észre lehessen venni, — a mostanihoz mérten — a különbséget.

A száz közigazgatási reform legújabb stadiumát az 1873.

¹⁾ Egy adó-simplum 8—12 forint a különböző adókban.

²⁾ L. a 2 bajor törvényt. Dr. Stolp, 2-ik kötetében 63—91. l.

april 21-én hozott két törvény képezi, melyek közül az egyik czíme: »Gesetz, betreffend die Organisation der Behörden für die innere Verwaltung«; a másiké: »Gesetz, betreffend die Bildung von Bezirksverbänden und deren Vertretung.«

A második helyen említett törvény értelmében kerületi, községi szövetkezetek alakíttatnak az »Amtshauptmannschaft«-okból, melyeknek képviselote áll: harmadában a legtöbbet adózókból és két harmadában a kerületi községek és városok képviselőiből; e z e k közt, a lakosság arányában, osztatik fel a képviselők száma. A választást a községi előjáróság, illetőleg nagyobb községekben ehez csatolt és a községi bizottságok által minden ezer ember után választott 1 választó ejti meg. A választás 6 évre történik, de a képviselot felében, három évenként megújul. A kerületi gyűlés itt is, a költségvetés megállapításával, az állami egyenes adó arányában kivetendő kerületi pótdadó megszabásával, egyes külön szolgálmányok feloszlásával, vagyon kezeléssel foglalkozik. De választja a »Bezirks«- és »Kreisausschuss«-t is, és ezekben van az önkormányzat súlya.

Ugyanis, a másik száz reform törvény értelmében, a »Gerichtsamts«-tól elvétetett a közigazgatási joghatóság, csak a rendőrbíráskodás maradt nála az eddigi mértékben; továbbá nála hagyatott még a közigazgatási hatóságok számára a tanukihallgatás és megesketés. Közigazgatási és rendőrügyekben pedig a fenytő hatóság a törvényszékekre külön törvényben volt átruházandó. De az »Amtshauptmannschaft«-ra megy át a közigazgatási jogszolgáltatás többi része; még pedig a kerületi választott bizottság közreműködése mellett. Ezt a kerületi gyűlés választja, rendesen 8 taggal, de úgy, hogy minden bizottságban 2 legtöbb adófizetőnek, 2 városi és 2 falusi képviselőnek okvetetlenül lenni kell. A választás 6 évre történik; de a bizottság, felében, három évenként megújul.

A közigazgatási hatáskör így osztályozható: az »Amtshauptmannschaft« (vagyis a kormány közege) a községi hatóságnak át nem engedett helyi közigazgatás és rendészet közege; felügyel a faluk, kisebb és közép városok felett, első forumban itél a közigazgatási jogban, átvesszi az út- és víz-építészeti bizottságoktól — a szükséges technikai személyzettel — ezek teendőit, itél a községi hatóságok elleni felfolyamodásban. Áll e hivatal: az

»Amtshauptmannból« és szükséges segéd- és technikai személyzetből. A négy nagyobb szász város ki van hatósága alól véve, de katonai-, út-, vízepítészeti és kisajátítási ügyek elintézésére a »Kreishauptmannschaft«, vagy épen a körülöttük lévő »Amtshauptmannschaft« egy hivatalnokai küldetik ki ezekbe is.

Mellette a már említett választott kerületi bizottság (Bezirksausschuss) nem csak tanácsadó közeget képez; de határozati és tanácskozási joggal is bír. És pedig határoz:

1. A szegénységélyezési ügyekben, melyek elsőfolyamodásban az »Amtshauptmannschaft«-okhoz vannak utasítva.
2. Választási ügyekben.
3. Kerületi, községi vagy szegényügyi, vitás személyes tartozások felett.
4. Az 1869. jun. 21-iki ipartörvény értelmében: koresma-, itálárulási stb. engedélyek megadása vagy elvonása tekintetében.
5. Közutak felhagyása vagy újak nyitása iránt.
6. A felett, ha vajjon valamely út köz- vagy magán út-e?
7. Földfelosztásokban és 8. Mindazon ügyekben, melyek még hozzá utaltatnak.

Tanácskozik: 1. A kerületi rendőrszabályok felett, ha a késelemben veszély nincs. 2. Községi utaknak adandó államsegélyek felett. 3. Kisajátításoknál használandó szakértők megválasztása iránt. 4. Vizfolyások kiigazítása iránt tett indítványok felett. 5. Mindazon ügyekben, melyekben a kerületi bizottság véleményét, a törvény vagy »Amtshauptmannschaft«, kikérni szükségesnek tartja.

A kerületi bizottság tagjai útiköltséget kapnak és kötelezve vannak egyénenként is: 1. Közreműködni a rendőrigazgatás felügyelésében. 2. Általuk felfedezett közbajokat az »Amtshauptman«-nak (ki elnökük is és pedig döntő szavazattal) bejelenteni. 3. Vizsgálatokat, békítési kísérleteket tenni a »Bezirksausschuss«-hoz intézett ügyekben.

E felett áll: a »Kreishauptmannschaft« és »Kreisausschuss.« Az előbbi, a »Kreisdirection«-ok helyét foglalja el, az állam kormány közvetlen közege. Hatásköre: 1. Felügyel a belügyminiszterium alá rendelt összes közigazgatási hatóságok felett. 2. A nagyobb (revidált »Städte-Ordnung«-al ellátott) városok, közvetlen foruma. 3. Viszi mindazon ügyeket, melyek a belügy- pénzügy- vagy hadügyminiszter hatáskörében, eddig a »Kreisdirection«-okhoz voltak utalva. Határoz 1. oly ügyekben, melyek a törvényekben »felsőbb közigazgatási«, vagy »kormányhatóságra« vannak

bizva. 2. Oly közigazgatási, vitás ügyekben, melyekben egyes városi-községek, (t. i. ha a város több községből áll) mint felek fordulnak elő, vagy oly községek közt van vita, melyek nem tartoznak u g y a n a z o n »Amtshauptmannschaft«-hoz. Ezeket, mint elsőfolyamodásu hatóság végzi. Mint másodfolyamodásu hatóság ítél (a menyinyiben más forumhoz utasítva nincsenek) az »Amtshauptmannschaft«-ok, illetőleg kerületi bizottságok, városi tanácsok, dresdai, lipcei rendőrhatóságok végzései felett.

De mellette van a »Kreisausschuss« mely a »Kreishauptmann« elnöklete alatt áll: a kerületi gyűlések küldötteiből. Mindenik kerületi gyűlés, valamint Dresda, Lipcse, Chemnitz városa egy-egy követet küldenek, csak a bautzeni kerületi gyűlések küldenek kettőt; de a »Kreishauptmann« egy tanácsadó hivatalnokot is küldhet belé. E bizottság határoz: az »Amtshauptmannschaft«-nak, a »Bezirksausschuss«-al hozott és hozzá fellebbezett azon végzései felett, melyek kerületi adókra vagy személyes szolgálatokra vonatkoznak; a revideált szervezettel bíró városi hatóságok: választási ügyekben, személyes szolgálati, vagy szegényügyi tartozásokban hozott végzései felett. Mint elsőfolyamodásu hatóság végzi a segélyügyi tartozások kérdését.

Továbbá határoz: az ipartörvényben különös engedélyhez kötött üzletek betiltása felett és más ügyekben, melyek még hozzá utaltatnak. Végül: véleményt ad valahányszor bármely hatóság kerületi ügyekben megkérdi. De a fellebbezés, közigazgatási jogszolgáltatási ügyekben, megmarad a belügyminiszternél.

Mindebből meggyőződhetünk, hogy a szászországi önkormányzat még pályáiban van, hogy csak alantas fokain nyert hátskört a közigazgatási jogszolgáltatásban, és hogy itt is a bürokratikus ellenőrzés ép úgy ellensúlyozza, mint a belügyminiszter felső foruma.¹⁾

A nélkül, hogy több német tartomány tervezetével foglalkoznánk, (melyekben az önkormányzat, területi fejlődésében még hátrább van, a régi rendi és bürokratikus szervezetnek még több maradványa van), fogalmat szerezhettünk magunknak a fentebbiektől a német helyi kormányzat természetéről; de egyszersmind

¹⁾ L. Dr. Stolp 4. k. 163—175. l.

meggyőződhattünk, a fentebb ösmertetett porosz-, bajor- és szászországi szervezetből arról is, hogy ezek sokkal közelebb vannak az angol önkormányzatnak, ha nem is külső szervezetéhez, de belső hatásköréhez, czéljaihoz, mint a latin államok fentebb említett szervezetei. Sőt határozott törekvést látunk Németországon az önkormányzat valóítására, mely akkor valódi, ha: 1. A közigazgatási jogszolgáltatást bírja, és azt láttuk, hogy míg ezzel a latin államok helyi kormányzata nem bír, a német államokban mind többet ölel az fel abból. 2. Ha nemcsak helyi gazdasági, kulturai feladatokat végez, hanem a rendőrbiráskodást, adóügyet, utügyet állami szempontból kezeli és azt is látjuk, hogy míg a latin államok helyi kormányzata is, e téren haladt legtovább, ugy másfelől: Németországon, csaknem egészen az önkormányzat kezén vannak ez ügyek; contentiosus eljárással együtt, a mi a jogállam követelménye — az önkormányzattal szemben. 3-dik jellemvonása az önkormányzatnak, hogy hatáskörét törvény és nem miniszteri rendelet vagy engedély szabályozza ugy saját háztartásában, mint közigazgatási működésében. Ez is Németországon van meg leginkább, bár az adó- és kölcsön-ügyben, nemcsak a törvény szab határt, hanem itt—ott miniszteri engedély is szükséges.

Az önkormányzat negyedik jellemző vonása az önálló adóalap lenne; de ez annyira Anglia sajátja és a kontinens adó-, és különösen állampénzügyi, forgalmi és hitelviszonyai, főleg a társadalom csekély tevékenysége következtében, oly annyira bonyolultak és oly terhekké járnak a polgárookra nézve; továbbá a kataster és hozadéki adók oly tökélyre fejlődtek, oly régen meggyökeredztek, hogy lehetetlen lenne az állampénzügy alapjául az önkormányzati adóalapot tenni és ebben a tiszta jövedelmi adórendszer általánosítani. De, viszont, veszedelmes lenne, azt a helyi terhek által egészen kizsákmányoltatni engedni; mert a kontinensen épen azon kiadások fokozódnak legnagyobb mértékben, melyek Angliában csaknem egészen kiesnek nemcsak az állam, de az önkormányzat működési köréből is, így az ut-, iskola- és rendőr-költség képezi a szárazföld leginkább fokozódó helyi kiadásait; de egyszersmind legelső államérdékei is, pedig ezek okozzák Angliában: ugy az államnak, mint az önkormányzatnak a legkevesebb költséget. Fokozódó teendők

és kiadások mellett ezek fedezésében a helyi kormányzatnak teljes szabadságot ép oly kevéssé lehet hagyni, mint meg nem engedhető annak az angol önkormányzat egy ötödik jellemvonása és ez a kötelességek teljesítésének csak is törvényszéki, magánvád ellenőrzése alatt álló, biztosítéka, — a hatóságokkal szemben is.

Angliában a rossz út, vagy hibás egészségügyi óvintézkedések ellen — a sérelmes panaszja és a paralell hatóságok közreműködése nyújt biztosítékot, mert a társadalom elég erős (bár újabban már elégtelennek bizonyult és szükségessé tette az ellenőrző forumok szaporítását, pl. iskolafelügyelők, ipar, gyár adófelügyelők, rendőrfőnökök behozatalát) — ismétlem — Angliában a társadalom, legalább eddig, elég erős volt, a mulasztó közhatóságok ellen a közérdeket megvédni; de a kontinensen az államfejlődés más volt, a társadalom gyengébb és így az önkormányzatnak is, — minden közigazgatási teendőben, ellenőrző, fegyelmi hatóság alá kellett, hogy kerüljön.

De azért a közigazgatási jogszolgáltatás a kormány közegek és burocracia kezéből egészen kivethető, és a mely mértékben bírja ezt az önkormányzat, azon mértékben lesz erős és felel meg a jogállam követelményeinek.

Azonban, ha az állami fejlődés és kulturai, rendőri, forgalmi viszonyok nem is engedik meg azt, hogy az önkormányzat pénzügye, adóalapja önálló legyen a kontinensen, de megengedik, hogy annak határai törvénybe legyenek igtatva és a helyi viszonyoknak megfelelő szabad mozgás engedtessek neki, fedezetének kiszabásában, felkeresésében. Ezt az újabb törvényhozások meglehetősen nagy mértékben adják meg a német helyi kormányzatnak, sőt a latin államokban is, újabban, egészségesebb irány érvényesült e téren.

De a miben a német önkormányzat előnyösen különbözik a latin államoktól, ez az, hogy ezekben a megyék csak újabban nyertek az országos közigazgatásra annyi befolyást, hogy állandó bizottságaik által azt ellenőrizhetik, közgyűléseiken tanácsosal, véleménynyel, kérelemmel fordulhatnak ahhoz; míg kisebb (kantoni, kerületi) területi alakulásaikban semmi, nagyobb (tartományi) működésükben csak némely államban nyertek csekély hatás kört tekintetben; addig a német kerületek és tartományok

tényleg vesznek részt az országos közigazgatásban, sőt pl. az ügyben az állam egész működési körét átveszik és a közigazgatási jogszolgáltatás biztosítéka mellett, kezelik azt.

Végül: még abban különbözik a valódi önkormányzat, a burokratikus vagy választott közönséges helyi kormányzattól, hogy functioja kötelező és ingyenes. Csak Németország akarja (bár kivételekkel) érvényesíteni, a kontinensen, e két elvet, mennyiben büntetést szab az ingyenes bizottsági tagság elfogadására és csak itt-ott ad úti-költséget vagy napidíjt annak.

Az új felődés egyes elemei észrevehetőek a német községi életben is. Ezek választásukban szabadabbakká, háztartásukban önállóbbakká lettek, és ellenőrző hatóságáikká inkább az önkormányzat, és a közigazgatási bíróságok, mint a kormány közegei lőnek.

A porosz községi szervezet azon új iránya, melyet az 1872-iki »Kreis-Ordnung« kezd meg, egy 1876-iki javaslatban nyert volna végleges és általános érvényt; de e felett a két kamara és kormány megegyezni nem tudtak; most a porosz községek szervezetének alapját: az 1856. ápril 14-iki törvény és az 1872-iki »Kreis-Ordnung« 21—45. §§-ai képezik. Ehez legközelebb rokonságban van az 1874. június 15-diki hesseni,¹⁾ 1874. június 24-iki szász-weimari²⁾ községi törvény. Mig az 1869. ápr. 29-iki³⁾ bajor törvény sokban a francziához közeledik és a schlesvig-holstein 1869. ápril 14-iki törvény⁴⁾ a régi porosz szervezet utánzata. A badeni 1870. május 14-iki törvény pedig érdekes különalakulást képvisel.⁵⁾

E különféle községi szervezet megkülönböztető jele az, hogy a porosz, szász-weimari, hesseni, badeni több szabadságot hagynak a községeknek úgy hatóságaik (egyenlő alapú) választásában, mint háztartásukban, inkább a törvényben, mint engedélyhez függővé téve, van annak határa. És — a mi a legfőbb — a porosz, hesseni, szász-weimari községek ellenőrzése önkormányzati bizottságok (Kreisausschuss) alatt áll; sőt fegyelmi tekintetben is, ennek, vagy vitás esetekben, a közigazgatási bíróság-

¹⁾ L. Dr. Stolpnál a törvények szövegét 5-ik k. 97. l.

²⁾ 5. köt. 153. l.

³⁾ 1. köt. 227. l.

⁴⁾ 1. köt. 196. l.

⁵⁾ köt. 2:3. l.

nak vannak alárendelve. Adóalapjuk, az állami egyenes adó; de az adónemek megválasztására és fokára nézve bizonyos szabad mozgással bírnak.

A bajor és badeni törvény: a francia kötelező kiadások eszméjét érvényesíti, sőt a bajor törvény behozza a legtöbb adófizetők külön szavazatát az új adókhoz vagy elidegenítésekhez, és kumulatív szavazatot ad az adófizetőknek. A badeni ez esetekre külön képviseletet alkalmaz. Nagy súlyt fektet a bajor törvény a fogyasztási adókra és azok községi használatát igen részletesen szabályozza, továbbá ez és a badeni, a közföldek használatát, elidegenítését stb. féltékenyen körvonalozta. A régi porosz rendszer pedig, Schleswig-Holsteinban, a kormány exponált közegeitől teszi függővé a községek minden mozdulatát.

Lássuk a községi belszervezet néhány érdekes mozzanatát.

A községi képviselet mindenütt választatik. Csak a legkisebb 9 (hessiai), 18 (porosz), 300 (szász-weimari) lakóval bíró községekben szükségtelen az, ott a lakosság közgyűlése képezi a hatóságot. A választás a különböző államokban 4 (Szász-Weimar) 6 évre, (porosz) 5—9 évre is (Hessen) történik és a lakosság szám arányában változik a képviselet tagjainak száma. Poroszországban a falusi előljáró és esküdtek a »Landrath« megerősítésétől függnék. A községi előljáró képezi az »Amtsvorsteher« rendőrközegét a faluban, végzi a helyi rendőrséget: a falu a közföldek elidegenítése vagy felosztása, kölcsönvétel stb. tekintetben a »Landrath« és a kerületi bizottság ellenőrzése alatt áll. A községi adózásra nézve érvényesült a porosz rendszer a keleti és nyugoti tartományokban egyaránt; mely szerint: állami pótdókból áll az; de a vándorló (házaló) iparadóra pótlék nem vethető, az osztály és osztályozott jövedelmi adónál a községen kívül fekvő vagyon meg nem adóztatható; ha az egyenes adók pótléka 50 százalékot meghalad vagy nem egyenlő tételekben vettetik ki, — kormány engedély kell. Hasonlóan ez kell önálló községi jövedelmi adóhoz vagy közvetett adóhoz. — Új házak ideiglenes adómentességben részesíthetők. E határozatokat megtaláljuk a westfaliai 1856. martius 13-iki, és a rajnavidéki 1845. jul. 23., 1856. máj. 15-iki »Gemeinde-Ordnungban« ép, úgy, mint az 1869. apr. 14-iki schleswig-holsteini törvényben.¹⁾

¹⁾ L. Dr. Stolp. 1. es 3-ik kötet.

Érdekes eltérés ettől a bajor 1869. április 29-diki községi rendszabály, melyben a község egyenes adóinak egyharmadát fizetők, ha csak ötön vannak: virilis jogon jutnak a képviselő testületbe; a községi polgárjog a lakosság szám aránya szerint (1500—20 ezer lakó közt) 25—100 forinttal vétetik meg; minden 10 forint adó egy szavazatot ad; de az összes szavazatok egy harmadánál többel egy ember nem rendelkezhetik. A kölcsön felvétel engedélytől feltételeztetik; de 2500 lakónál kevesebbel bíró községek: 500 forintig, azon alól, a lakosság arányában egész tizezer forintig, engedély nélkül is vehetnek fel kölcsönt. A község kötelező kiadásává van téve: a községi épületek fenntartása, közórák, tűzoltó eszközök beszerzése, utcák tisztántartása, kutak, csatornák, határkövek fenntartása, községi utak, helyi rendőrség, a szükséges folyó átjárók, útműtatók fenntartásának költsége.

A községi szükséglet első sorban: községi vagyon jövedelméből; továbbá az összes lakosok egyenes adójának pótlékából fedezendő; ezt a községi képviselő szavazza meg; emeléséhez engedély kell, törvényben határ megszabva nincs; továbbá róhat ki a község fogyasztási adókat is; de újat csak törvényhozási felhatalmazás folytán lehet behozni; a többire határ: miniszteri engedély, lehetőleg helybeli fogyasztás, továbbá a hús-, gabna-, lisztadónak rendeletileg megszabott maximuma. A község közmunkát is róhat ki és azt megváltani is engedheti, — kivetési aránya: a fogatok száma.¹⁾

Igen érdekes az 1873. ápril 15-iki oldenburgi községi rendszabály némely intézkedése. Ez kíván legtöbbet, mert 3 évi bennlakástól és adófizetéstől feltételezi a választó jogot, a képviselőt a lakosság számarányában 6—18 tagból áll; de annak két harmada oly birtokos kell, hogy legyen, ki legalább 5 tallér telek- és épületadót, vagy 2 tallér épületadót fizet. A választás 4 évre történik, felében 2 évenként megújul. A községi szükséglet a következő módon fedeztetik: 1. szegénysegélyezésre szükséges összeg: a jövedelmi adó arányában. 2. Földmívelési érdeken kivetett adó — a föld és telek adó arányában. 3. A többi községi szükséglet: az összes egyenes adók arányában vettetnek

¹⁾ L. Törvényt. Dr. Stolp. I. k. 3. füzet.

ki: de külön kivétési alap is használtathatik, a belügyminiszter engedélyével. 4. A marhatenyésztés érdekében tett kiadások — a marha állomány arányában fedezendőek. A község külön (kiseb) jövedelmi adószázalékot is használhat. Minden adó csak az érdekelt felek szavazatával határozható el. E törvény a községi szegényügyet, külön bizottsággal, az 1870. június 6-iki biradalmi törvény értelmében, a 68—83. §-aiban, részletesen szabályozza.¹⁾

Hessenben a képviselő választása 9 évre történik, de harmadában 3 évenként megújul; a képviselő áll, a lakosság arányában, 9—15 tagból; de a tagok fele a legtöbb adófizetők harmadából választandó. A községi költségvetést és számadást a kerületi tanács vizsgálja meg. A fedezetet az egyenes adók pótléka adja; octroi és más közvetett adó behozatalához. miniszteri engedély kell.²⁾

A szászweimari 1874. június 24-iki községi törvény értelmében már 2 évi benlakás elég (mint Oldenburgban) a polgárjog elnyeréséhez, és ez már tiltja a polgárjogi illeték vételét, kivéve a községi haszonban való élvezet »Einkaufsrecht«-jét. A községi képviselő 6—12 tagból áll: a lakosság arányában: sőt 4000 lakón felül, minden 2000 után jár még 2 képviselő; a választás 4 évre, felében 2 évenként megújulólag történik; a községi előljáró 6 évre választatik; a kerületi igazgató, illetőleg bizottság, helybenhagyásával.

A községek teendői és hatásköre: út, rendőrség és köz-tisztaság tekintetében mindenütt egyformák, azért említem csak az eltérő rendszabályokat. Így a szász-weimari községi törvény értelmében, csak oly kölcsönt köthet, még engedély mellett is, a község, melyből évenként legalább 1% törlesztetik. A községi teher: a jövedelem arányában osztatik ki, és a ki 3 hónapig tartózkodik a községben, már adó alá esik. Kivettetik az az állami jövedelmiadó arányában, és azon jövedelem, mely állami adó alá nem esik, a községi előjáróság által becsültetik meg, ettől a reclamatio a községi tanácshoz, innen a kerületi bizottsághoz megy. Adómentes ingatlanok oly arányban adóztatandók

¹⁾ L. Törvényt, Dr. Stolp 4-dik k. 189. l.

²⁾ L. 1874. június 13. Törvényt Dr. Stolpnál 5-ik k. 57. l.

meg, melyben adóznának, ha állami adó alá esnének. Ez ellen a reclamatio — a rendes állami (adóhivatal, miniszterium) közegekhez történik. Kimondja a törvény, hogy az nem községi teher, a mi egyesek javára történik; sőt ha községi célokra adatik is ki, községi tehernek nem tekintetik, és így, a haszonélvezet arányában osztatik ki: a lecsapolás, csatornázás, pásztortartás, mezei út költsége stb. Határozhat ez ügyekben a község is; de a szavazás nem a megjelentek, hanem az érdekelt terület vagy teherviselők arányában számítatik. A közmunkát igénybe veheti a község gyalogos és szekeres napszámban, egy fuvar három gyalog napszámban számítatik. A községnek szabadságára van hagyva, hogy az állami adó alapján vagy »az egyesek teherviselési képességének és az egyenlőségnek megfelelő« valami más módon vesse ki egyenes adóját; ez nyilvánosságra hozandó és ebben, valamint a községhez nem tartozó vállalatok ügyében és az adók átalakítása tárgyában a fellebbezés a kerületi bizottsághoz megy; ez történik akkor is, ha: 1. az új vállalatok költsége a község állami adóját eléri, vagy 2. ha: á l t a l á b a n a községi adók az állami adó kétszeresét meghaladják. Nyerészkedő vállalatokba községi költségen fogni nem lehet. E törvény ad legtöbb szabadságot a községnek — háztartásában.

Még csak az 1870. május hó 14-iki badeni törvény néhány intézkedését kell felemlítenem. A községi tanács 3—18 taggal, 6 évre (felében 3 évenként megújulólag) választatik, a polgármesterrel együtt. De ott, hol százegey polgárnál több van, a polgárság szám arányában 18—96 tagból álló polgár bizottság választatik, melynek a községi tanács is tagja; és ezt a választók 3 osztályban választják: az elsőben vannak a legtöbb adót fizetők, a polgárok $\frac{1}{6}$; a másodikban a közepes adófizetők, ez magában foglalja a polgárok $\frac{2}{6}$ -dát, a harmadikban van a többi adófizető. Ez a polgár bizottság képviseli a községet, kivéve azon esetet, midőn a törvény az egész község meghallgatását köti ki; ilyen az egy évnél tovább tartó kölcsön felvétele és a közföld felosztása, az előbbihez a többség, az utóbbihoz a polgárok három negyedének beleegyezése szükséges. Ha tehát: 1. á l l a n d ó községi hivatalnokok felállításáról, 2. a közföld elzálogosításáról vagy művelési módjának állandó megváltoztatásáról, 3. perkövetelés elismeréséről, 4.

100—500 forintot meghaladó önkénytes adakozásról, 5. községi költségvetésről és adósság törlesztési tervről van szó, akkor a polgári bizottság helybenhagyása nélkül érvénytelen a községi határozat.

A községi költségeket első sorban az Allmende [ez csak Svájcban ösmeretes, osztatlan közbirtok ¹⁾] jövedelméből kell fedezni; azután megadóztatandó a közföldből nyert haszonélvezet; de ennek felénél többet igénybe nem lehet venni; azonban ha ezen kívül a községi adó 100 forint után 4 krajczárt meghalad; akkor a közvagyonélvezet: három negyedéig veendő igénybe; sőt ekkor, a máskülönben szabadon hagyott rész is, a haszon egy negyedéig megadóztatandó. És ha a községi terhek (a 4 kr. adóval együtt) még így sincsenek egy harmad részben sem fedezve, ezt a harmadot a haszon élvező polgárok kötelesek minden áron viselni. A költség három évi átlag alapján számítatik ki és annak harmada ezen polgárookra, állami helybenhagyás mellett, hat évre állapítatik meg; de az egyesekre évenként rovatik ki. A többi teher: az összes ipar-, ház-, föld- és fizetés, tőke alapjára vetetik ki. A gyár tőkéje nem jó a községi katasterbe; a gyárosok általánnyal váltják meg magukat, községi hasznuk, és viszont: a községnek, tőlük vont, haszna arányában, vagy pedig tőkéjük (forgó tőke és épület érték,) valamely kisebb fokon vétetik fel a községi katasterbe. Ha a község ez iránt a gyárossal megegyezni nem tud: az államhatalom állapítja mag az általányt vagy tőkebecslést.

A polgári bizottság helybenhagyásával és az államkormány engedélyével a község fogyasztási adót is hozhat be; de csak miután kimutatta a célát és az eddigi jövedelem elégtelenségét. Fogyasztásiadómentes: a gyárak nyers anyaga; ha csak helyben el nem fogyasztatik. A közmunkát a község, a legkevesebbet követelőknek kiadhatja; természetben szolgálat csak akkor követelhető, ha az érdekeltek többsége ezt határozza. A megváltást, a községi tanács állapítja meg; de 1 ló és szekér után 40 krajczárnál, kézi munkánál 16 krajczárnál az több nem lehet.

A közgyűlés kétharmada elhatározhatja, állami helyben-

¹⁾ L. Emile de Lavaley «La forme primitive de la propriété.»

hagyás mellett, a községi adónak új alapra fektetését; de a künnlakók és csak állampolgárjogon bennlakók (tehát a nem szoros értelemben vett községi polgárok) válszotta bizottságának helybenhagyása kell minden oly adóhoz vagy adó emeléshez, mely őket terhelné. Ott, hol bizonyos előnyök elérése vagy károk elhárítása végett társulatok vannak (ilyenek: »Feldhut-Brunnen« stb. Genossenschaften) ezek költségeihez csak az illetők járulnak; ilyen feladatokat a község csak akkor vállalhat magára, ha a községi terheknek kétharmada közföld jövedelméből és haszonélvezeti adóból fedezve van, vagy ha a künnlakók bizottsága is beleegyezett abba.

A bádeni törvény részletes rendszabályokat tartalmaz még az »Allmende« élvezete, felosztása iránt; de azzal nem foglalkozom.¹⁾ Az említett részleteket is csak azért hoztam fel, hogy a községi alakulás és háztartás ezen alakja ösmerve legyen; mert ez jelzi a középkor utolsó maradványainak eltűnését, egy ujkori állam szervezetben.

Badenről azonban melleleg itt még meg kell azt jegyezni, hogy a német államok közt, mint első, a közigazgatási jogszolgáltatást már 1863. oct. 5-iki törvényében szervezé; ebben és az 1874. július 12-iki rendeletben megfelelő szervezetet nyert az egész közigazgatás. Első közigazgatási jogszolgáltatási forum a »Bezirksrath«-ok lettek; ezek élén áll a kerületi főnök; tagjait (6—9 tagot) a kerületi gyűlés candidátiójából a belügyminiszter 2 évre nevezi ki. Ezek elé tartóznak, taxative elősorolva: a vitás községi, kerületi, iskola, egyházi és földmivelési ügyek, ha közjogi természetűek. Ezekről fellebbezés az országos közigazgatási bírósághoz történik, mely 7 kinevezett tagból áll; itél végérvényesen, mint második forum, az említett ügyekben, és mint első forum a vitás adó ügyekben. De a hatóságok illetékességi ügyében még mindig a kormány dönt.

És most visszatérhetünk a községekhez, illetőleg átmehetünk a városok szervezetére; mert a német községek hatásköre sokkal rokonabb, hogy sem fejtegetésébe bocsátkoznom kellene; csak szervezetük és háztartásuk alapalakulásainak rövid előadása volt e sorok célja.

¹⁾ L. dr. Stolp »Gemeinde Verfassungen« 5. k. 213. l.

A városok szervezetére nézve is nagy rokonság van Németország egyes államai közt. A mi ezeket előnyösön különbözteti meg a latin államoktól, az az, hogy a német államok külön szervezetet adtak a városoknak, melyek, eltérően a falusi községektől, önkormányzati önállással bírnak; tehát a kerületi hatóság alól emancipálva vannak; másodszor: mindenik német államban *magistratusban* van összpontosítva a városoknak nem csak gazdasági és autonomikus, de önkormányzati működése is; mert ezek, a magistratus által, rendőrszabályokat alkotnak, elsőfoku közigazgatási joghatóságot gyakorolnak, saját közegeik felett feyelmi hatóságot képeznek; de e városok, képviselőkben is, sokkal szabadabban járnak el háztartásuk beosztásában, mint a latin államok városai. Továbbá: a törvény és nem kormányi engedély vagy ellenőrzés szab határt működésüknek és mind ez szükséges a városok önállásához.

Már az 1808. november 19-iki porosz »Städte-Ordnung«¹⁾ e szempontokból indul ki; megállapítja, hogy a polgárjogot a tanács adja, ez szabja meg díjját is; de a letelepüléssel járó díjak rendre eltöröltettek, úgy, hogy az utolsó, az »Einzugsrecht« 1867-ben lön megszüntetve; csak a közös javakban való osztályt »Einkaufsrecht« czímen kell megvenni; megállapítja a törvény a polgárok egyenlőségét, a magistratus rendőri hatalmát a város egész területe felett. Kimondja, hogy a városi képviselő, kis városokban 24—36, közép városokban 36—60, nagy városokban 60—100 tagból áll, szabad választás útjánjő létre; 150—200 tallér jövedelemmel nem polgárok is szavazhatnak. De a választási qualificatió módosítva lön és az 1853. május 30-iki törvény szerint választó az, ki 1 év óta a városban lakik, ipar-teleppel, házzal bír vagy 12 márka adót fizet. Az 1876-iki javaslat leszállítá a censust 6 márkára, de 2 évi bennlakást kívánt; kimondá e javaslat azt is, hogy a ki nem is lakik e városban, szavazhat, ha a 3 legtöbb adófizetőnél több adót fizet (8. §.), de a javaslat — mint emlitém — megbukott. És így annak azon intézkedése sem lépett életbe, mely szerint a városi képviselők száma redukálva lett volna, úgy hogy most erre nézve az 1853-iki törvénynek, az 1808-ikitól némileg eltérő azon

¹⁾ L. szövegét Stolpnál. I. k. 1. l.

intézkedése érvényes, hogy 2500 lakón alóli városokban a képviselet áll 12 tagból, azután fokozódik a lakosság arányában, úgy hogy 90—120 ezer lakóval bíró városokban 60, azonfelül minden 50 ezer ember után 6 képviselő jó.

Már az 1808-iki törvény kimondja, hogy a városi képviselet állapítja meg a városi költségvetést, vizsgálja meg nem csak a magistratus, hanem egyes deputatiók számadásait is; mert pl. a szegényügyre e törvény külön igazgatóságot szervezett egy deputatio alakjában és ez némely városban most is nagy jelentőséggel bír, főleg a Rajna mentén. Azonban már ekkor kimondá a törvény, hogy a szegényügyi költségek fedezésére találjon fedezetet az »Armendirection« a jótékony alapítványokban és adakozásokban; ekkor lőn a szegényügynek, városi kerületek szerinti, kezelése kimondva, a közvetlen szemlélet, exmissiók ellenőrzése alatt, házi segélyezés életbe léptetve és ez akadályozta meg, szakértők véleménye szerint, a szegényügy azon tultengését, mely nemcsak Angliában, de Németországon is észlelhető a vidéken, a kerületi szövetkezet és kötelező tartás mellett.

Ugyancsak e törvény mondja ki a városi vagyion szabad kezelésének, elidegenítésének elvét; de a városi képviselet beleegyezéséhez és nyilvános árveréshez köti az utóbbit. Ez mondja ki a városi rendészet önállását. Igaz, hogy többi részében e törvény — melyben még az ügy kezelési utasítás és a magistratus forma ruhája is meg van szabva — változott; de alapelvei lőnek az élet és törvényhozás által tovább fejtve és (pl. a czéhekre vonatkozó) elavult részei lőnek csak superálva.

Az 1853. máj. 31-iki törvényből már említém a városi képviselet számának megszabását; ennek választása a polgárok három osztálya által történik. A legtöbb adófizetők, vagyis, kik az összes egyenes adó egy harmadát viselik, képezik az első osztályt és választják a képviselők egy harmadát; második osztályba jőnek azok, kik az adó másik harmadát fizetik és így a képviselők második harmadát választják; harmadikba jőnek a többi polgárok és választják a képviselők utolsó harmadát (13. §.); kiköti a törvény azt is, hogy a képviselők fele háziúrból álljon, ezt az 1876-iki törvényjavaslat megszüntette. A választás 6 évre történik, de harmadában a képviselet minden két évben megújul; az 1876-iki javaslat felében, 3 évenként akarta megújítani.

A magistratust a képviselőket szintén 6 évre választja és ez csakugyan 3 évenként, felében újul meg, fizetéssel nem bíró tanácsosaiban; mert ezek mellett van a fizetéssel bíró tanácsosok, iskola-felügyelő, építész, pénztárnok. A tanácsosok száma a lakosság arányában változik. A tízezer lakónál népesebb városok választott polgármestereit és helyetteseit a király erősíti meg, azon alól a kormány; ha meg nem erősítik, új választás történik, ha ez sem nyer megerősítést, a kormány, biztos útján, kezeli a város ügyeit, míg a választás kedvező eredményt nem mutat.

A város költségeit, saját jövedelméből fedezi, ha ez nem elég, pótdókkal. Ezek kiszabásánál a következő szabályokat állapítja meg a törvény: 1. A vándorló ipart megadóztatni nem szabad. 2. Az osztályozott jövedelmi adóalap megadóztatásánál a községen kívül eső tulajdon a számításból kihagyandó. 3. A kormány helybenhagyása szükséges: minden pótlékhoz, mely a jövedelmi adóhoz csatolódik, a többi egyenes adóra vetendő pótlékhoz akkor, ha az vagy 50%-al haladja túl az államadót, vagy erre nem egyenlő mértékben vettetik ki. De az alsó osztályok szabadon hagyásához vagy kisebb mérvű megadóztatásához engedély nem kell; azonban kell: a közvetett adókra vetendő pótlékhoz. Hasonlóan engedély kell: a külön községi egyenes vagy fogyasztási adókhoz, ha újjonnan hozatnak be, emeltetnek vagy alapelveikben megváltoztattnak. A külön községi jövedelmi adónál szintén tekinteten kívül hagyandó a külső tulajdon, (53. §.) A város közmunkát is róhat ki községi munkák céljából, ez pénzre átváltoztatik és a községi adók, vagy ha ezek nem lennének, az állami egyenes adók arányában vettetik ki. E felosztástól való eltéréshez a kormány engedélye kell.

A polgármester a rendőrség feje, ennek és a városok fizetési közegeinek nyugdíjáról a törvény czélszerű intézkedéseket tartalmaz, úgy, hogy már egy választási cyclus után (6 évre) fizetésének $\frac{1}{4}$ -dét kapja nyugdíjjul a polgármester. A városok kötelező kiadásainak elmulasztása esetén, a kormány a költségeket hivatalból kiírhatja a városi budgetbe. Csaknem ugyan-e rendszabályokat találjuk fel a rajnai tartomány, 1856. május 15-én kiadott, »Städteordnung«-jában,¹⁾ míg az 1858. jun. 24-iki han-

¹⁾ Dr. Stolp 2-ik k. 273. l.

noveri »Städteordnung«¹⁾ szerint élethossziglan történik a magistratus választása, a 6 évre választott »Bürgervorsteher«-ek collegiuma által és kölcsönhez ép úgy, mint új adókhoz vagy ingatlan elidegenítéshez a kormány engedélye szükséges. A rajnai tartományban a polgármesterek kineveztetnek és sokszor ez állomások pályázat útján töltetnek be.

A legújabb városi törvény a hessiai, mely 1874. június 13-ikán kelt.²⁾ Ebben már a város, rendőrszabályai, választásai, fenyítő ügyei tekintetében a kerületi gyűlés, illetőleg kerületi bizottság hatósága alatt áll; képvisellete 9 évre, harmadában 3 évenként megújulólag, választatik. A polgármester 12 évre választatik, nyugdíj igénynyel, 30 márka birságolási joggal; sőt közbiztonsági intézkedései 90 márka birsággal nyernek sanctiót. A szervezet csak 10 ezer lakóval bíró városokra érvényes és a mely város később veszi el e létszámot, degradálhatja magát községgé, a kerületi hatóság alá. A város külön adószedővel bír, kit a képviselőtestület javaslatára a polgármester nevez ki. A városi teher elleni panaszokat a kerületi tanács vizsgálja meg. A szászországi 1873. ápril 24-iki három törvény között az egyik a nagy községeket és városokat szabályozza. Ebben a polgárjog 2 évi bennlakáshoz, 1 tallér adófizetéshez van kötve; sőt a ki legalább 3 éve a városban lakik és legalább 3 tallér adót fizet: köteles a polgárjogot megszerezni. Ezt azért említem fel, hogy ily alakban sehol sem fordul elő a polgári kötelék. A kötelező kiadások közt van a polgármester fizetése is, és a városi képviselők csak 3 évre választatik, ez is harmadában évenként megújul.³⁾

Az alakulások e különbözőségei dacára a városok csaknem egyforma háztartással bírnak.

A német városokra a törvény és kormányengedély nem szab oly szűk határokat, háztartásukban, mint a latin államok községeire és újabb időben még szabadabb lett a fejlődés. Mert az 1873. május 25-iki törvény megszüntette az őrlési és húsadót, mint állam adót; ezt a városoknak engedte át, de a tanács és képviselőtestület közös megegyezése szükséges ehez, és

¹⁾ Stolp. 6-ik k. 181. l.

²⁾ L. Dr. Stolpnál. 5-ik kötet 1—52. l.

³⁾ L. Block. Les communes et la liberte.

jelenleg csak 5 város veszi annak hasznát; ¹⁾ míg az előtt kormányengedély kelle ennek pótlékához is. Továbbá, az 1871. május 9. bel- és pénzügyminiszteri rendelet értelmében, a pótdónak addigi korlátja megszűnt a tekintetben, hogy az 50^o/o-on felül addig csak 150—200^o/o-ig mehettek még kormány engedélyvel is a városok, most ebben engedély mellett nincs határ. Minthogy már az »Allgemeines Landrecht« (II. rész. Titulus 7. 31—44 §§-ai) kimondá azt az elvet, hogy nem minden lakos tartozik egyenlő arányban járulni azon költségekhez, melyeknek csak az ingatlanok tulajdonosai veszik hasznát, e czímen is a városi (sőt községi) háztartásnak egy önálló része fejlődött ki, mely a »do ut des« elvére fektetve, nem a rendes adóláb szerint méri a terhet.

Természetes, hogy a fogyasztási adók és helypénzek tekintetében is egészen önálló fejlődést nyert a városi háztartás, de a törvény és rendelet itt is általános határokat szab. Így: egy 1848. ápril 24-én kelt rendelet megszabja azon határt, melyen túl a városok a vadhúst sem terhelhetik. És pedig szarvasra 3 tallért, dámvadra 2 tallért, vaddisznóra 1 tallér 15 garast és így tovább minden állatra, szárnyasra külön maximumot szab; még a vadkacsára is 1 garast.

Másfelől: az 1869. június 21-iki ipartörvény (68. §.) kimondja, hogy piaci díjakban idegen és polgár közt különbséget tenni nem szabad, sőt az 1872. ápril 26-iki törvény a helypénzek maximumát is megállapítja: 2 garasban 1 □ meterre, 1 napra.

Hogy az apró adókkal végezzek, még csak azt emlitem fel, hogy az 1871. martius 8. törvény értelmében a multságok megadóztatása, szegénycélokra, egészen a községeknek engedtetett át; a kutyaadót pedig Poroszországban már az 1829. ápril. 29-iki »Kabinet-Ordre« hozta be a községek számára, de megszabta, hogy az 3 tallérnál több nem lehet és a katonáktól e czímen szedett adó katonai célokra fordítandó.²⁾

Az indirekt adókra nézve három általános szabály van: behozásukhoz engedély kell és ez iránt tervet kell adni a tartományi adódirektoriumhoz; az engedélyt a bel- és pénzügyminiszter adja meg; harmadszor: m i n d e n v á l t o z á s, a megszünte-

¹⁾ L. »Deutsche Gemeinde Ztg.« 1875. évf.

²⁾ Grotefend: »Die Grundsätze des Kommunalsteuerwesens.« Elberfeld, 1874.

tésen kívül, engedélyhez van kötve; de dohány és szesz után, sőt Poroszországban, bor után sem vethető községi adó. Ép így nem a vámszerződésekben foglalt külföldi czikkekre vagy azokra, melyek egyik tartományból a másikba vitetnek át dolgozás végett.

Sőt, a német államok közt 1853. április 4-én létre jött szerződés értelmében, a községek fogyasztási adó maximuma általában megszabott. Egy vámmázsa után sörnél $8\frac{3}{4}$ garasban szabott meg a maximum, borra nézve, ha értékre való tekintet nélkül vettetik ki az adó, 25 garasban, ha érték szerint, 1 tallér 15 garasban, mi 3 márkára megy 1 hektoliter után. E határozatok felvették az 1867. jul. 8. kereskedelmi és vámszerződésbe, valamint az 1873. oct. 1. birodalmi vámtörvénybe. Az állami adó 20^o/_o-kát semmi esetre sem haladhatja meg a községi fogyasztási adó. Bajorországban az 1868. május 16. és 1875. nov. 30. törvények részletesen szabályozzák, úgy a községek fogyasztási adótételeit, mint ezek restitúcióját. Különben a bajor városok leginkább hús, liszt és sör után szednek csak fogyasztási adót; melyekben már az 1818. máj. 17. és 1819. jul. 22. rendeletek tartalmaztak határozatokat.¹⁾

A fogyasztási adókra nézve tehát az állam kereskedelmi, pénzügyi érdekei minden tekintetben védve vannak, a német törvényekben, és ez érdekek magyarázzák meg azt, hogy miért van még e téren a kormányi beavatkozás oly nagy mértékben fenntartva.

Az egyenes adóknál láttuk, hogy a törvény szélesebb hatáskört ad, úgy a városnak, mint általában az önkormányzatnak. De azért nem-csak a pótdókra fentebb említett határt szabja ki a törvény, hanem gondoskodik arról is, hogy ott, hol jövedelmi pótdó vettetik ki, bizonyos határok tekintetbe véteszenek. Így az 1873. május 25-iki törvény 140 tallér jövedelmet felmentett az állami adók alól; de megengedte, hogy a községek ezt is megadóztathassák, csak hogy kiköti, hogy ekkor $\frac{1}{2}$ tallér állami adó vétessék alapúl. Bár meg kell jegyeznem, hogy éppen a községi háztartás előzte meg az államot az

¹⁾ L. Zürn tanulmányát a »Verein für Socialpolitik« által kiadott »Communalsteuerfrage«-ban.

adómentesség és progressivitás növelésében. Mert, Neumann ki mutatása szerint,¹⁾ azon 22 nagyobb porosz városban, melyekben progressiv községi jövedelmi adó van, és melyek 30 ezer lakóval többel bírnak, mindenütt nagyobb kedvezményben részesültek már 1873 előtt, az alsóbb osztályok, mint a törvényben, csak az egy Achen képez ez alól kivételt. Úgy, hogy pl. Magdeburgban 140 tallér egészen adómentes, 210 tallérig csak $\frac{1}{2}$ tallér vette-tett ki; Berlinben 300tallérig adómentes a jövedelem. A 36 ki-sebb város közül már fele bir progressiv adóval és a többi köz-zül is 8 külön kedvezményben részesíti a kisebb jövedelmeket.

Ez adatokból kitünik az is, hogy az önálló jövedelmi, sőt progressiv-adó mily mértékben nyert érvényt a porosz városok-ban. De észlelhető ez Szászországban is, hol a 15 nagyobb város közül 10 vet ki külön jövedelmi, még pedig progressiv-adót; to-vábbá Hamburg, Lübeck, Brema is elfogadták az önálló és pedig progressiv jövedelmi adó rendszerét.

Badenben, 1870-ig, minden községi és így városi adó is, csak ház-, föld és ipari adóra volt kivethető; de az 1871. máj. 5-iki törvény engedi meg, szegényügyi kiadásokra, más adók igénybevételeit, de csak az 1874-iki törvény engedte meg az öt nagyobb városnak, hogy a szükséglet $\frac{1}{6}$ -dát szabad az »osztály és tőkeamat« adóból fedezniök; azonban annak $\frac{5}{6}$ -dát itt is a föld-, ház-, ipar- és illeték-adó kell, hogy hordozza. A tőke: 100 forint után 9 krajczárnál többel meg nem róható, a községek ál-tal, míg az állam 26 krral terheli azt. A hivatalnokok fizetését csak 3 krral (tehát az állami adó $\frac{1}{3}$ -dával) róhatják meg a bá-deni városok és községek.

Gondoskodott azonban, Poroszországban is a törvényhozás, ugy a községi ²⁾ jövedelmi adó, mint ezek jövedelmi pótdója te-kintetében, hogy ezek bizonyos korlátok közt tartassanak. Így: engedély kell 1. ha a jövedelmi adóhoz jó bármely pótlék. 2. Ha az alsóbb osztályokra kisebb teher rovatik vagy azoknak adó-mentesség adatik. És progressivitásra nézve két általános szabály van. Az egyik az osztályozott jövedelmi pótdó-

¹⁾ Die Progressive Einkommensteuer in Staats und Gemeinde Haushalt Fr. v. Neumann.

²⁾ Itt mindenütt bevonom a községi adókra vonatkozó intézkedéseket általában, mert ugy is leginkább városokban érvényesülnek azok,

a d ó r a vonatkozik és az 1864. oct. 13-iki belügyminiszteri rendeletben foglaltatik; ebben egy »Schema« van, mely szerint (az állami adó mintájára) a d ó a l a p ú l 100 tallér jövedelmen alól 1 tallér, 100—150 tallérig 2, 150—200 tallérig 3 és így tovább, míg ezertől 24 tallér vétessék községi adó alapul. De ez alul sok kivétel engedélyezett és betegség, nagy család stb. mindenütt mérséklőleg hatott a teherszámításnál.

A községi jövedelmi-adóra nézve szintén egy 1868. július 14-iki rendelet, az állami jövedelmi adóbizottság által használt alapot ajánlja zsinórmértékül és csak ennek bebizonyított igazságtalansága esetén, enged más kivetési alapot. Az 1851. május 1. törvény szerint pedig a porosz városok kötelezve vannak, hogy a föld, ház, iparból és kereskedésből származó jövedelem 3 évi átlagát az állami adó lajstomból egyenesen átírják. Az 1873. máj. 25-iki törvény szintén az állami jövedelmi adó f o k o z ó d á s á t ajánlja a községek hasonló adójánál is számítási alapul. Ugy, hogy 1000—1200 tallér jövedelemnél: 30, 1200—1400 tallérnál: 36, 1400—1600 tallérnál: 42 tallér legyen a kivetési alap és így tovább, míg a progressivitas határt ér 240—260 ezer tallér jövedelemnél, hol (a 40-ik fokon) az a d ó a l a p 7200 tallér, és ezenfelül minden 20 ezer tallér jövedelem után 600 tallér szolgál községi jövedelmi adó alapjául.

De, hogy e tisztán p ó t a d ó rendszert magok a porosz városok is kis mértékben követték, kitűnik abból, hogy a fentebb említett porosz és szász városok nagy része más progressivitást hozott be, — természetesen engedély mellett. Így: pl. Königsbergben és Posenben az alsó fokon, nemcsak az első (a.) de az államtól megadóztatott második (b.) jövedelmi fok is adómentes, és az azután következő fok 1^o/_o-al, míg a felsőbbek 4—4.5^o/_o-al adóztatnak meg. Kölnben, (hol pótadó van) 1872. óta: 5^o/_o községi pótlékot csak 700 tallér állami adót fizet. Pedig itt a községi teherből 40^o/_o-kot hordoz a föld- és házáadó, 50^o/_o-kot az őrlési és húsadó, és 1875-ben, az osztály és osztályozott jövedelmi adó 16^o/_o-al volt megterhelve.¹⁾ Boroszloban is telek- és épületadóra 50^o/_o potlék van vetve és mégis a teher legnagyobb részét (2.4 millióból 2.1 milliót) a községi jövedelmi adó viseli.

Sőt magában az egyenes adók igénybe vételében is annyira

¹⁾ L. Deutsche Gemeinde Ztg. 1875. év f.

eltérnekmég a porosz városok is egymástól, hogy míg Stettin összes szükségletének 21.63^o/_o-kát fedezte adóból, Köln 66.38, Berlin 87.58^o/_o erejeig vette azt igénybe. És ez adat épen azt bizonyítja, hogy mily eltérő a porosz és francia vagy bajor városok adó rendszere. Láttuk, hogy mily mértékben veszik, főleg a nagy városok, igénybe a fogyasztási adókat Franciaországban, fölemlíthetem, hogy a 19 nagyobb bajor város jövedelme legnagyobb része szintén e forrásból telik ki, holott a porosz városok és községek egyenes adóhoz folyamodnak, progressivitást érvényesítenek, annak pótlására.¹⁾

A különböző alap és százalék kivetésnek eredménye az, hogy a különböző városokban a lakosság nagyon különböző arányai esnek a jövedelmi adó terhe alá és így fejenként 1 lakóra nagyon különböző teher esik. Igaz, hogy ez a városok költségvetésének nagyságától és lakóinak vagyonosságától is függ. — És így mind a három szempontból érdekes Hübner azon kimutatása, hogy a jövedelmi adó alá (itt az állami is számításba vétetett) esik: Potsdamban a lakosság: 11.5^o/_o-ka, Boroszlóban 9.1 százaléka, míg Berlinben csak 3.9 százaléka. Noha azonban a dóból 1 főre esett Berlinben 6.33 márka, Potsdamban 4.81 márka, Boroszlóban 4.75 márka.²⁾

De a progressivitas legjobban kifejlődve van Hamburgban, Bremában, Lübeckben. Így: Hamburgban 500 márka adómentes, 500—700 marka $\frac{1}{20}$ — $\frac{1}{28}$ ^o/_o-okot, 8300 márka már 3^o/_o-ot fizet. Brémában 750 márka adómentes, 750—1000 márka fizet 2 $\frac{1}{2}$ márka adót, 1500 márka $\frac{2}{3}$ ^o/_o-ot, 6000 márka 1 $\frac{1}{4}$ ^o/_o-ot, a többi 2^o/_o-ot.³⁾ És itt a progressio meg is áll; hasonlóképen megáll az Königsbergben 4500 márkánál, Frankfurtban 4800 márkánál, de Posenben csak 10,800 márkánál.

Mindezt, exemplificative, csak a városok jövedelmi adó ügyének jellemzésére kívántam felhozni. E végett még csak azt kell említenem, hogy némely városban már az adó alap kiszámítása is, az államétól egészen eltérő módon történik. Így pl. Stettinben az 1862. martius 2-iki regulativum értelmében, a jövedelem: »kis,« »közepes« és »jelentékeny« osztályokra van osztva. Az elsőben a kereskedő fizet 1—3 portiot, az iparos

¹⁾ L. Bruch értekezését a »Social Verein« kiadványában.

²⁾ L. Deutsche Gemeinde Ztg. 1875. évi f.

$\frac{1}{2}$ —1 portiot, a rentier épen semmit. A »közepes« jövedelem ügy van definealva, »ha a szükséges« meg van; ebben a kereskedő fizet: 4—9, az iparos $1\frac{1}{2}$ — $2\frac{1}{2}$ portiot, a rentier $\frac{1}{2}$ —2 portiot. A portió szükség szerint állapíttatik meg. A düsseldorfi 1871. jan. 18-ik regulativum szerint »adósságra, és más vagyoni, családi terhekre méltányos tekintet vetendő.« A kottbusi 1872. május 24-iki regulativum kimondja »ha (valakinek) több mint 7 nevetlen gyermeke van és ez által vagyona aránytalanul van megtámadva, ha özvegy nő, hogy gyermekeit tartsa, folytat ipart, ez méltányos tekintetbe veendő.« A szászvárosok közül pl. Glauchau 1861. sept. 16-iki regulativuma: »adósságot, b e t e g s é g e t, nagy családot« tekintetbe kívánja vétetni, Chemnitznek 1857. február 18-iki regulativuma: 150—350 tallér jövedelmet csak $\frac{26}{300}$ -al; 375—400 tallért $\frac{27}{30}$ -al adóztat meg és így fokozatosan, 3000 tallért 3 tallérral terheli.

Sőt Szászországban van falusi község is, melyben külön jövedelmi adóalap vétetik községi czélokra számításba. Így: Crimitschau (1866. nov. 30.) 200 R. tallér jövedelem mellett 60% -ot 200—300-nál 58 százalékot, 3—400 tallérnál 56, 4—500 53% -ot v o n l e az adó alapból, csak a megmaradt részt adóztatja meg; a progressio 3000 tallérnál ér véget, hol a levonás csak 9% . A fixfizetésből 20% vonatik le. De a 9. § értelmében »a földbirtok és tőke a levonásból kizáratik.« Meeranbean is a földbirtok és tőkevagyon egészen becsültetik adó alap alá, az ipari jövedelemből 15, szolgálati díjakból, nyugdíjakból 25% vonatik le.

Ezt a községi adó rendszert állítja fel dr. Stolp a német községeknek, követendő például.¹⁾

Brema és Flensburg követik némely Svájcezi kanton példáját (pl. Tessinben, Baselben, Zürichben, érvényben van ez adórendszer) és a jövedelmi adó mellett v a g y o n-adót is szednek.

Mindez eléggé bizonyítja, hogy Németország különböző államaiban, sőt ugyan azon államban is, a különböző városok mily különböző módon adóztatják meg a jövedelmet: a mi a szükségesek, adó alapok különböző arányait; de egyszersmint azt is bizonyítja, hogy a német városok sokkal szabadabban fejlődhettek, e tekin-

¹⁾ L. Neumann »Die progressive Einkommensteuer, im Staats und Gemeinde Haushalt«.

tetben is; mint a latin államok városai. Az állam csak engedély és általános regulatívumok által iparkodott az arányok és korlátok megtartásáról gondoskodni.

De, Poroszországban: a pótdó és önálló jövedelmi adó progressivitását korlátozó, fentebb említett 1864. rendelet és 1873. törvénye után, az 1874. aug. 20-iki rendelet véglegesen az állami progressióhoz kötötte a községeket, saját adóira nézve is. Ez alul azonban az addig érvényben volt adók kivételt képeznek és ellene sok felszólalás történt (I. Deutsche Gemeinde Ztg.) Pedig az 1876-iki javaslat még tovább megy, kimondja feltétlenül, hogy a községek, pótlékaikat, az államadóhoz tartoznak alkalmazni, csak a 16-dik §. engedi meg, hogy a községi osztályadó az állami adó alól mentes egyénekre is kivethető legyen (tehát 420 márka jövedelmen alul) de ez $1\frac{1}{2}$ márkánál több nem lehet. Kimondja, hogy »községi jövedelmi adó, mely más becslési vagy kivételi alapra van fektetve, mint az államadó, meg nem engedhető.« De legnevezetesebb és legtöbb vitára okot szolgáltató határozata, a pótlékok minimumának, maximumának és arányának megszabása. E szerint: a maximum városban épületadónál 150%, földadónál 100%; falun, megfordítva, földadónál 150%, házadónál 100% lehet; viszont, hogy a különböző adónemek arányosan vétessenek igénybe, megszabja a javaslat a minimumot is, vagyis azon határt, meddig legáltalában is terhelendő minden adó alap, ha a többi nagyobb mértékben veendő igénybe. E minimum: városban, földadónál 25%, házadónál 50%, falun: földadó 50%, házadónál 25 százalék. De ezeket, [felsőbb hatóság jóváhagyásával, felérje lehet leszállítani, míg viszont minden pótlék, 100%-kon felül a felügyelő hatóság és 200%-kon felül a bel- és pénzügyminiszter jóváhagyásához lenne jövőben is kötve; végül: az iparadó is, mely eddig ki volt véve a pótlék alól, megadóztatható. A terjedelmes indokolásban el van ítelve határozottan azon (Faucher-féle) elmélet, hogy a község csak gazdasági test lenne, melynek adó rendszere: a szolgálat és ellenszolgálat elvére lenne fektetendő; sőt, ellenkezőleg, kiemeli az, hogy ez is az állammal rokon: kulturális feladatokkal bír, tehát a »Leistungsfähigkeit« veendő adóalapjául; bár elismeri, hogy »a község kiadásainak egy jelentékeny része gazdasági célokra fordíttatik.« Ez jelzi az új irányt!

Másfelől tényleges korlát az, hogy már az 1873. máj. 25. törvény megszabta az eljárást a községi becslésnél, mely egy négy nappal (máj. 29.) később kiadott »Instruction«-ban részletesen van szabályozva. E szerint a községi előljárásság végzi a jövedelmi összeírást, a becselő bizottságot képezi az előljáró és a községi képviselő 3—9 tagja; de úgy, hogy e bizottságban a különböző adók képviselve legyenek. Az instructióban ki van mondva, hogy a jövedelem megállapításnál tekintethe veendő: 1. Sok gyerek. 2. Szegény rokonok tartási kötelezettsége. 3. Tartós betegség. 4. Adósság. 5. Rendkívüli szerencsétlenség. Ezek alapján meg van engedve a 140—220 tallér jövedelem teljes adómentessége és a 200—300 tallérnyi jövedelem kisebb fokú megadóztatása.

Itt tehát általánosítva és rendszeresítve látjuk azon alapelveket, melyek szerint a városok legnagyobb része tényleg eljárt a jövedelmi adó tekintetében.

A városok, illetőleg községek egyenes adói közt: a forgalmi vállalatok és az állami hivatalnokok megadóztatása sok vitás kérdést vetett fel. A forgalmi vállalatok községi adózását, véglegesen az 1856. sept. 29. és 1857. ápril 7. rendeletek szabályozták, melyek értelmében a vasútak és hajóvállalatok minden állomás községi adójához járulni tartoznak; még pedig úgy, hogy tiszta jövedelmük felosztatik az állomás bruttó bevételével és a mi kijő osztalékul, az képezi a vállalat községi adójának a lapját. — Sokkal régibb kérdés a hivatalnokok községi adózása. Már az 1822. jul. 11-iki törvény intézkedik ezek adókötelezettségéről, (bár ezt az 1808. törvény mondá ki először) fizetésük felében állapítja meg az adóalapot; de csak az esetre, ha a községben általában van jövedelmi adó; mert ha az ingatlan jövedelméből vagy adójából fedezni képesek a községek szükségüket, akkor a hivatalnokok adómentesek; 1850-től 1856-ig volt ez megszüntetve; de azóta újra általános érvényt nyert, úgy, hogy az 1873. martius 31-iki törvény a német birodalmi hivatalnokokra is kiterjeszté azt. A progressio szempontjából nagy különbséget tett az a vitás kérdés, hogy a fizetés fele, vagy az egész fizetés fél adója vétessék-e községi adóalapul? 1856-ig az első, 1856—1872 közt a második magyarázat volt érvényben, ellenkező belügyminiszteri rendeletek következtében; de 1872. május 7-én a königsbergi főtörvényszék ismét az előbbi ma-

gyarázat mellett ítelt és erre ki lőn bocsátva a május 31-iki rendelet mely általában a félfizetést kívánja adóalapul vétetni. De most is érvényben van az 1822-iki törvény k ü l ő n progressiója, mely szerint 250 tallér fizetésig csak 1⁰/₀-al, és azonfelül is 2⁰/₀-nál többel nem adóztatható meg a községek által a hivatalnok. Ott, hol az indirekt adókra hozatik be községi pótlék, vagy adó, a hivatalnokok semmi kedvezményben nem részesülnek.¹⁾

A városi és községi adó elleni panasz közigazgatási uton intéztetik el. És épen ebben különböznek a német államok, a szerint a mint az önkormányzat ez ágát megvalósíták-e vagy nem. Mert Poroszországban, Szászországban, Hessenben, Oldenburgban most már a kerületi és tartományi választott bizottság, illetőleg képviselő itél ez ügyekben; a többi államokban a kormány, exponált közegeivel. Bajorországban még a kerületi kormányzat képezi a döntő forumot, bár kerületi tanács van mellette. Az önkormányzat által nem csak a burocratiától, de a törvényszékektől is sok vitás adóügy lőn átvéve; úgy, hogy most pl. Poroszországban csak három esetben lehet r e n d e s törvényszékhez folyamodni adóügyben. Egyik: a kiváltság érvényessége, második: tényleges lefizetés esete, harmadik: midőn valamely közadókövetelés magán tehernek állíttatik. Az első esetről már az »Allgemeines Landrecht«; a két utóbbiról az 1861. május 24-iki törvény intézkedik.

Azonban a német városok budgetje nagyon megérezte hatáskörüknek fejlődését és kulturalis teendőiknek szaporodását, különösen iskola, rendőri, egészségügyi költségeikre és közigazgatási közegeiknek fizetésére szükséges kiadásaik szaporodtak, újabb időben, nagy mértékben. De az állam közvetlenül is több újabb teherrel róttá meg, és nem jelentéktelen jövedelmi forrásoktól fosztá meg, azokat. Így az állami adó kivetés és behajtás az 1853. május 30-iki törvény értelmében rájuk bízván, ennek költségeit nem fedezi azon százalékok, melyeket ennek fejében kapnak. Így a földadóért jár 6, az iparadóért 4, az osztályadóért, 1873. május 25 óta, csak 4, (addig 6⁰/₀-ot kaptak) a házadó

¹⁾ E kérdéseket alaposan tárgyalja: »Die Grundsätze des Kommunalsteuerwesens in den östlichen und westlichen Provinzen des Preussischen Staates. v. G. A. Grotefend. Elberfeld und Leipzig. V. I. Pütemann. 1874.«

után 3^o/_o kárpótlást nyernek az államtól. Az 1869. jul. 5. törvény értelmében a városok elveszték porto szabadságukat; az 1867. november 1. törvény értelmében a letelepülési illetéket; az 1872. decz. 13. »Kreisordnung« által a kisebb városok rendőrköltégeik egy részétől megszabadultak; mert kerületivé tétetett az; de a nagyobb városok ezen terhe annál nagyobb; végül az 1874. mártius 9-iki törvény értelmében az anyakönyveket is vizsik és ez is terhet okoz. Továbbá nagyon különböző és aránytalan terhet okoz nekik a katona elszállásolás, a szerint a mint van-e kaszárnyájuk vagy nincs.

Ezekből megmagyarázható az, hogy Brecht, Quedlinburg polgármestere, kimutathatá, miszerint 95 kisebb (1500—83,000 lakóval biró) német város lakossága 1854—1874 között, tehát 20 év alatt, szaporodott minden 100-ról 157-re; de községi terhe nőtt minden 100 tallérról 378·5 tallérra, míg tőkéből és ingatlanból jövedelmük minden 100 tallérról 267·5 tallérra emelkedett.

A költségek szaporodását leginkább okozza: 1. A közigazgatási közegek fizetésének nevedése, mely ez idő alatt minden 100 tallérról 260·9 tallérra emelkedett. 2. A szegényügyi költség, mely 100-ról: 201·1 tallérra szaporodott. 3. Legnagyobb mérvben az iskola kiadás, mely minden 100 tallérról 477·1 tallérra emelkedett az említett 95 városban. Hogy a kulturális kiadások mily befolyással vannak a városok pénzügyére, az utóbbi két adat bizonyítja; de eléggé jellemzi ezt azon körülmény is, hogy pl. Hamburg pénzügyeit tisztán kórházi kiadások hozták zavarba.¹⁾

Oly jelenség ez, mely mindenütt észlelhető, és igen természetesen, azon arányban fog mutatkozni, melyben szaporítja az állam a városok teendőit vagy, a természetes fejlődésnél fogva, szaporodnak azok, kulturái és közigazgatási tekintetben. Úgy, hogy ha a porosz városoknak csak kulturális kiadása 1857-től 1867-ig 9·8 millió tallérról 13·3 millió tallérra nevedett; tehát fejenként is (a lakosság szaporodása daczára) 7¹/₂ frank helyett 8 fr-nál több jutott az utóbbi évben, annak terheiből; ez a t e r m é s z e t e s fejlődés eredménye. Így nem csuda ha terjed, sőt bizonyos jogosultsággal bir azon eszme, mely mellett Gneist egy külön

¹⁾ L. Brecht értekezése: »Die wirthschaftliche und finanzielle Lage der Stadtgemeinden« felolvasta a harzi »Städtetag«-on; megjelent a »Deutsche Gemeinde Ztg« 1875. évfolyamában is.

művében küzd,¹⁾ hogy nem csak a falusi községek iskola terhe (mely Poroszországban, 1845 óta általános kötelező teher) tétesség kerületi teherré, hanem a kisebb városok is, e czímen, nyerjenek külön képviseltetést e kerületben és azzal együtt viseljék iskolai kiadásaikat. Az iskola kötelezettség, iskolapénz, tanítódíj, építkezés stb. ellenőrzése már is kerületi hatóság alatt van és minden esetre, nem csak ezek segélye, de az iskolaügy egész alapja általánosabb fontosságot nyer ott, hol az iskolaügy egészen világivá van téve.

Anynyi tény, hogy részben kulturalis, részben szegényügyi kiadások (melyek a falukon már szintén kerületi kiadásokká tétettek) részben a katonai és egészségügy fejlődése egészen más alakulást adott Németországon is, másutt is, a városok pénzügyének; mint a milyen állapotban az csak néhány évtized előtt volt. Sőt általában az újabb állami fejlődés, a decentralisationál fogva általában; de különösen ott, hol az önkormányzatot fejlesztik, a helyi kiadásokat sokkal nagyobb mérvben fejlesztik, mint a szoros értelemben vett állami kiadásokat. Így például Badenben is 1860—1871. közt, Neumann szerint (ki Helferichet idézi), a községi adók 81^o/_o-al, az állami adók 42^o/_o-al szaporodtak; míg 1871—1873 közt a községi adók 20^o/_o-al, az államiak csak 5^o/_o-al nevedtek. Würtembergben 183^o/₃—186⁸/_o közt az állami adó 2.863,769 forintról 4.389,379 forintra szaporodott; míg a községi adók 769 ezer forintról 2.885,034 forintra nőttek ugyanez idő alatt; úgy, hogy 1870-ben, az állami és községi kiadások összege, Würtembergben, 22 millió forintot meghaladott és ebből a gazdasági kiadások 79^o/_o-kát viselte a község, 21^o/_o-kát az állam; az útkiadások 71^o/_o-kát a község, 29^o/_o-kát az állam; az ipar előmozdítására szánt kiadások 56^o/_o-kát az állam, 44^o/_o-kát a község fedezte; míg a szegényügyi kiadásoknak csak 13^o/_o-kát viselte az állam, 87^o/_o-kát a község.

Természetes tehát, hogy mindenütt mutatkozik az állami decentralisatió mellett egy másik törekvés is, és ez a forgalmi, szegényügyi, katonai, sőt egészségügyi és más kulturális kiadásoknak és teendőknél is, kerületi, tartományi alpra fektetésében áll. Ezért teremté meg az 1871. május 8-iki »Unterstützung-

¹⁾ »Die Selbstverwaltung der Volksschule. Dr. Rudolf Gneist. Berlin, v. J. Springer. 1869.

Wohnsitz« törvény Németországon az »Armenverband«-okat; melyek a kerületekre vetik ki a szegénységélyezési költség egy részét, melyhez a »Reichsummittelbar« hercegek, grófok és állambirtokok is adózni tartoznak; ezért lön az útügy a tartományokra, illetőleg kerületekre bizva, nagy állami dotatiókkal; ezért szaporodik a latin államokban ép úgy, mint Németországon a megyei, kerületi, tartományi s e g é l y a községek iskolai, rendőri, egészségügyi kiadásaihoz; ezért keletkezett majd mindenütt a kerületi orvosi és rendőri intézmény. De mindez még fejlődésben levő processus, mely nem a hatáskör megszabásával, hanem rendkívüli uton vél eleget tenni a fejlődésnek, a teherviselés egyenlősítésének és az állami érdekeknek. Ennek rendszeres, szerves megoldása még a későbbi idő feladata.

Történt kísérlet egyes feladatoknak, a rendes területi felosztás keretén kívül, a rendes állami és önkormányzati közegek mellőzésével való megoldására is. Hisz a német »Armenverband« is ilyennek tekinthető; de, hogy ez nem sok sikerre vezetett más tekintetben, bizonyítják Baden kísérletei. Itt, Rotteck eszményének valóítására, több é r d e k k ö z ö s s é g jött létre: így vannak külön út-községek (Wegegemeinde) mezei rendörközségek (Feldhutgemeinde) sőt közös kútfenntartó- (Brunnengemeinde) és utczavilágító községek (Strassenbeleuchtungsgemeinde) is, melyeknek költségeihez csak az érdekeltek járulnak a községénél is szélesebb körben; de ez több közeg cumulatiójával, egyenlőtlen teherviseléssel és illetékességi collisiókkal van összekötve. Bár védi azokat Theodor Langraff azon szempontból, hogy megkönnyítik a községi háztartást.¹⁾

Ép így csak opportunitási, de nem érdemleges megoldásnak tekinthetjük az 1868. jan. 14-iki badeni törvény azon határozatát, hogy az országutak fenntartásához a körülöttök lévő területek járulnak (két felől) $\frac{1}{4}$ — $\frac{1}{4}$ részben, a többit (felét) az állam viseli; e szerint a községek a határukba eső utak hossza szerint adóznának állami utakra is; de ha egy »Ruthe«-ra 10 krajczárnál több teher esik, ahoz a kerület szintén adóalapjának minden 100 forintja után $1\frac{1}{4}$ krajczárral tartozik járulni; a többit az állam veszi át. Így gondoskodik az állam Badenben

¹⁾ L. Faucher »Vierteljahrschrift«-jét. 1869. évf. IV. k.

a községek másnemű túlterheltségének megakadályozásáról is. Az 1870. máj. 5. törvény kimondja, hogy ha a község szegényügyi kiadása 100 forint után $\frac{1}{4}$ krajczárnál többre megy, a többi az állam veszi át; az elemi iskola kiadásokra nézve is azt határozza az 1868. mart. 8. törvény, hogy 100 forint után 8 krajczárnál többet egy község sem tartozik hordozni; sőt már 7 krajczárnál beáll e határ, ha a többi községi kiadások 10—11 krajczára mennek és ezek nevelkedésével aránylagosan a pad a község iskolai kiadásának kötelező százaléka; úgy, hogy ha a község kiadásainak összege 100 forint után 25—30 krajczára megy, akkor az iskolai teher 1 krajczára apad le; a mi ezen túl van, azt az állam veszi át.

A községi túlterheltség megakadályozásának e módja, közvetlen kapcsolatba hozza az állam és község pénzügyeit; a mi sok beavatkozással és bonyodalommal van összekötve, de elvi megoldásnak, a hatáskörök szabályozásának, épen nem mondható.

E téren tehát még csak egy fejlődési processus kezdetén vagyunk, mely a község, kerület, megye, tartomány és állam hatáskörének, pénzügyeinek rendszeres és tervszerű megoldására csak később fog vezetetni.

Oroszország helyi kormányzata.

Hogy milyen a helyi kormányzat: önkormányzat nélkül, hogy miben különbözik a községek, városok, kerületek és tartományok gazdasági önállása a politikaitól, kulturalis missiója, a jogállam decentralisált működésétől: azt legjobban észre lehet venni Oroszország helyi szervezetéből. Mert gazdasági és kulturalis tekintetben sehol a községi és területi hatóságok működése, hatásköre oly szélesre kiterjesztve, oly sok anyagi biztosítékkal ellátva nincs, mint Oroszországban, és viszont: a politikai rendészet, a közigazgatási jogszolgáltatás, sőt a fegyelmi és ellenőrzési jog is, még helyi ügyekben és közegek felett is, sehol oly tökéletesen állam közegek kezében összpontosítva nincs, mint Oroszországban.

A községi szervezet háromféle alakulásban mutatkozik Oroszországban, azon nagy reform után is, mely a jobbágy-ság felszabadítását eszközlé. A kezdetleges község: a »mir,« melyről Dilke ¹⁾ szellemesen jegyzi meg, hogy etymologice is az oroszoknak jelent: községet ép ügy, mint világ békét, rendet, szabályt. Ez vagyonközösségre, patriarchalis szervezetre fektetett község, mely tagjainak anyagi életéről gondoskodik, mert osztályrész ad (taglo) határából, nevelteti a katona gyermekét, táplálja nejét; erkölcsi fegyelmet gyakorol és a gonoszokat kebeléből kitaszítja, úgy, hogy a kiutasítottak még a kerületben és tartományban is elvesztik polgárjogukat 3 évre; betegekről, szegényekről gondoskodik, hol községi, hol kerületi, tartományi tárházakkal; solidaritásban áll összes kerületi és tartományi tartozásai iránt;

¹⁾ L. Localgovernment and taxation in Russia by A. Wentworth Dilke. A Cobden Club Essayk 309—336. lapján.

úgy, hogy a mely évi adót az egyes, octóber 1-ig, meg nem fizeti, az repartíaltatik a községre; az igaz, hogy ez annak fejében kény-
szer munkával is ledolgoztathatja lakója által tartozását, sőt ki-
adhatja ezt másúvá dolgozni. Mindez épen a paraszt községekről
szóló nagy reformrendeletben van terjedelmesen kifejtve, mely
1861. február 19-én kelt és 207. szakaszán kívül, számos végre-
hajtási utasítással, mellékes intézkedésekkel van ellátva.¹⁾ A
község magasabb szervezete a *V o l o s t*, mely a falusi községek
összefüggő csoportjából áll, és azok: 10 füst, illetőleg volt zsellé-
rek, cselédek (szóval nem birtokosok) részéről 20 füst után 1—1
képviselőt és előjáróikat küldik ennek szervezetébe; hasonlóan
tisztán anyagi, közbiztonsági, de egyszersmint kulturális czélok
végett is. Ennek szervezete is, az említett reformrendeletben fog-
laltatik. Végül: a kettő között középen áll, a nyugoti községi
szervezeteknek megfelelő község, mely az orosz keleti tenger
melletti tartományokban fordul elő, melynek legújabb szervezetét
az 1866. február 19-iki patens tartalmazza.²⁾ Az orosz városok
reformját az 1870. június 16/28 patens vitte keresztül és a föld
lakosságának újabb állapota következtében szükségessé lett ke-
rületi és tartományi szervezetet az 1864. január 1-én kelt ter-
jedelmes patens fektette új alapokra.³⁾

Lássuk e különböző szervezeteket röviden, úgy, a mint e
mű tervének megfelelnek.

Az orosz falusi község, fentebb röviden jelzett a l a p j a és
illetékessége, egészen gazdasági és társadalmi jelleget ad
annak; képvisellete nincs; hatósága: a gazdák összege, kik egy
»vén«-et választanak évenként főnökül és ez gyakorolja a fe-
gyelmi hatóságot felettök, végzi az adóbehajtást, bár a nagyobb
községek külön adószedőt is választanak; a »vén« engedetleneket
büntethet 2 napi munkára vagy 1 rubelre, tőle a fellebbezés, e z
ügyekben, a békebíróhoz történik. A községgyűlés szavazat több-
séggel határoz ugyan, de Dilke megjegyzi, hogy erre igen ritkán
kerül a sor: az orosz meghajlik az öregek véleménye előtt. És

¹⁾ L. Dr. Stolp »Gemeinde Verfassung«-ja közt 6-ik k. 93—177 la-
pokon.

²⁾ L. Dr. Stolpnál 2-ik k. 159. l. — 209. l.

³⁾ L. Dr. Stolpnál 2-ik k. 213—270. l.

ez a patriarchalis állapot a kényuralom legszilárdabb alapja.

A község-gyűlés hatáskörébe tartozik: 1. A Volostba küldendő képviselők megválasztása. 2. Gonosz, gyanús emberek kiutasítása és a gyűlésből legfeljebb 3 évre kizárása. 3. községi tagok elbocsátása, mi, politialis ellenőrzés végett, bélyeges levéllel történik. 4. Gondnokok és gyámok nevezése és azok ellenőrzése. 5. Családi osztályok helybenhagyása. 6. A közföldek időszakonkénti felosztása vagy végleges eldarabolása. 8. Közjóléti, szegényügyi, iskolaügyi határozat vagy kérelem felsőbb helyen. 9. Kérelmezés. 10. Községi kiadásokra adóvetés. 11. Kivetése a parasztok összes: korona, országos és községi adójának; valamint az országos és községi természetbeni szolgáltatásoknak; ezek kezelése iránti számoltatás. 12. A választott községi közegek megszámloltatása, fizetésüknek megszabása. 13. Ujoncok kiszolgáltatása. 14. Az uri terhek megváltásának kirovása ott, hol az, a falu jótállása mellett történt. 15. Hátralékok megakadályozása iránti intézkedés. 16. A községi magtárokból való előlegek vagy más segélyek feletti határozat. 17. Felhatalmazás peres ügyekben. 18. Minden más rendszabály, mely hozzá utasíttatik.

Ebből kitűnik, hogy egy patriarchalis községgel van dolgunk. A fentebbi határozatok közül kétharmad többség kell: 1. Községi földek használata, 2. Felosztása, — 3. Végleges feldarabolásához, azaz magán tulajdonná tételéhez. 4. Önkényes községi adakozások vagy községi tőkék iránti intézkedésekhez. Úgy szintén a községből való kiutasításhoz, miről az előljáró a békebirót értesíteni is tartozik.

Az előljáró: fentebb említett fegyelmi és adóügyi teendőin kívül, végrehajtja a község határozatait, kezeli annak gazdaságát; továbbá köteles a közbiztonságról gondoskodni, kóborlókat az országos rendészetnek átadni, tűzveszélyeknél intézkedni. Rajta kívül, a nagyobb községekben, a magtárak, iskolák, kórházak felett külön községi felügyelő, úgy szintén külön erdőmezei őr és községi őrök van.

A nagy község, mely *volost* nevet visel, mint említém, a falusi községekből áll és ezek képviselete által van szervezve; természetes, hogy a hol a *volost* és falusi község egy és ugyanazon testület (a mi a nagyobb községekben fordul elő) ennek,

közgyűlése képezi a volost hatóságát is. A volost gyűlésének hatásköre: 1. A volost hivatalnokainak és törvényszéki bírónak megválasztása. 2. Gazdasági ügyekben való határozat. 3. Községi ellátásról, területi (volost etymologiai értelme ez) iskoláról és magtárokról intézkedés. 4. Kérelem és panasz. 5. A volost adója feletti határozat, annak felosztása. 6. Tisztviselői számoltatása. 7. Az ujonczok kiállítása, felosztása. 8. Peres ügyekben felhatalmazás.

Tehát leginkább iskola és ujonczozás tekintetében nyert a volost nagyobb hatáskört, mint a falu, és szervezete képviselői alapra van fektetve. Élén az előljáró és a községek előljáróiból alakult hatóság van; az utóbbiak minden területi (adó-, iskola-, rendőr-, ujonczozási) ügyekben a volost előljárójának alá vannak rendelve. A volost főnöke: ép úgy tartozik annak területén a korbólók elleni, valamint a közbiztonság iránti rendszabályok megtételére, mint a községi előljáró, saját falujában. Továbbá ellenőrzi ezt minden működésében és gondoskodik az adók pontos befolyásáról, valamint a volost vagyonának kezeléséről. A volost előljárója, a mit előljáróival közös hatóságot képez, mely lehetőleg minden vasárnap össze ül és határoz: 1. A volost-gyűlés által megszavazott kiadások iránt. 2. A paraszt birtokának eladása iránt, ha a korona, földes úr vagy magános érdekében végrehajtás történik ellene. 3. Közös hivatalnokok alkalmazása iránt. Minden más ügyben a volost előljárója csak megkérdi a község »véneit«, de tanácsukhoz kötve nincs. A volost előljárójánál állandó könyv van vezetve: az előljáróság határozatairól, a területi gyűlés végzéseiről, a választott bíróság ítéleteiről; a parasztok közt létrejött bármely szerződésről — 300 rubel erejéig, mely törvényes bizonyítéki erővel bír. Mind ez a volost előljárójánál van letéve.

A volost gyűlés 4—12 jogvégzett egyént választ és ezek képezik az ő törvényszékét. Ez minden két hétben összeül és ítél: véglegesen 100 rubel erejéig menő követelésekben, akár ingó, akár ingatlan legyen azoknak tárgya; de csak a volost területein belől és csak parasztok közt; de minden peres ügy tartozhatik eléje, ha a felek oda viszik. Sőt nélküle is, választott bíróság által is elintéztethetik a parasztok ügyeiket. Továbbá a kihágásokban a vizsgálatot is a volosttörvényszék intézi, és ha

területén követtetett el az, még pedig parasztok által, akkor érvényes ítéletet is hoz. Büntetésül 6 napi községi munkát, 3 rubel birságot, 7 napi letartóztatást vagy 20 vessző csapást szabhat ki.

Mint e törvényszéki birákat, úgy az előljárót, segédeit és az adószedőt is a volost gyűlés választja. Fegyelmi ügyben ezek a békebiró alatt állanak, — ki 5 rubelig vagy 7 napra büntetheti őket; sőt minden felsőbb hatóság a volost hivatalnokai ellen a békebiróhoz fordul és csak ha ez eleget nem tesz, adják fel őket a kormányzásnak. Ebből kitűnik, hogy a legalsó közegek fegyelmi hatósága is kormányközegeknél van.

Az orosz községi szervezet természetéből foly az is, hogy a községbe felvétel és abból elbocsátás, a földes ur és község engedélyéhez van kötve, most is; bár haszonélvezeti jogát az elköltöző, ha 15 verstnél távolabb nem költözik, az elhagyott községben megtartja és ez alapon nyer szavazat jogot a másikban. A földes ur saját birtokán most is birja a rendőrhatalóságot, ezt segédje és helyettese által is gyakorolhatja.

Minthogy az orosz paraszt: császári adóba, fej- és ingatlan adót fizet: ez alapon járul, a községi szükségköldők ellátásához is; de az országos, tartományi terheket, akár természetben, akár pénzben kell azokat leróni, a község rója ki, ez végzi a számadásokat is, ez ügyekben; a beszedett adót előljárója beviszi az állami adóhivatalba, honnan történik a kerületi és tartományi költségek kifizetése is. De a községi adózás — mely alatt a mir és volost terhét egyaránt kell érteni — a községi pénztárba foly, melyre kötelező kiadások is vannak szabva. Így kötelező: 1. A községi közigazgatás költsége. 2. Himlőoltás vagy ragály esetén orvosi kezelés költsége. 3. Községi előleg, magtárak állítása. 4. A községi utak, csatornák fenntartása. 5. Községi örök tartása. 6. Agg, beteg, béna községi tagok ellátása, kiknek rokonaik nincsenek. 7. Égések (főleg erdőégések) által okozott károk, árvi-zek, sáskák, ragadozó állatok, mezei egerek, patkányok és más közszerencsétlenségek elleni intézkedés.

A községi terhek felosztása elleni panaszt a kerületi békebirószék intézi el; a számadást a község végzi.

A község minden köztartozásért solidarisan felelős, azt ki is fizeti és a hátralékosokat vagy rokonaikat a szomszéd kerületbe munkára elszegődtetni, hogy hátralékaikat a községi pénztárnak

ledolgozzák; de ehhez a békebíró engedélye kell; a hátralékos vagyonára gondnok ügyel fel; ennek engedélye nélkül semmit elidegeníteni nem szabad; ingóságait és ingatlanát, telke kivételével, eladják, hogy a tartomány fedezve legyen; sőt a közföldben való részétől is meglehet őt fosztani; mert helyette a község róttá le az adót.

Ez mutatja az orosz község szigorú vagyoni és teher solidaritását!

A keleti tenger melletti tartományokban már a község magában egyesíti azt, mit Oroszország többi részében részben a mir, részben a volost képvisel; mert ennek legalább 200 lakóval kell birnia, hogy külön hatóságot képezhessen, és ha nem bir, a felsőbb hatóság által másokkal egyesíthető, mi ellen a »parasztok ügyeinek elintézésére kiküldött« tartományi bizottsághoz van fellebbezés; az így alakult községben van: községgyűlés és községi bizottság, előljáró és község véne; továbbá községi törvényeszek is. A község gyűlés tagjai: nemcsak az ingatlanokkal bírók személyesen; de a cselédek és más ingatlannal nem bíróknak 10 személy után küldött 1—1 képviselője is. Elnöke: a község véne. A bérlők, szolgák és tulajdonosok külön osztálygyűléseket is tarthatnak, külön érdekeik megvitatására; de ehhez a község »véne«-nek engedélye kell és valamennyi egyszerre össze nem hívható. A községi bizottság áll: a község vénéből és a lakosság számaránya szerint 8—24 tagból, kiknek fele a föld tulajdonosok és bérlők; másik fele a szolgák és önálló birtok nélküli egyének osztályához kell, hogy tartozzék. A bizottság 3 évre választatik. Hatásköre: a község gazdasági ügyeinek elintézése, a községi tulajdont, vagy községi haszonélvezet tárgyát képviselő földek feletti határozat, a községi tőké, intézetek, iskolák feletti intézkedés, kérelem, panasz, a községi szükségekhez való hozzájárulás; községi tisztviselők fizetése és számadása feletti határozat; de a földek használata és panasztétel feletti érvényes határozathoz a jelenlevők két harmadának szavazata szükséges.

A községi előljáró, a község véne; de, a község nagysága szerint 1—4 segédet is választhatnak melléje, kiknek neve »előljáró,« rendőrügyekben pedig, a földesúri és kerületi rendőrségnél tett bejelentésre, minden 8—15 földbirtokos vagy bérlő

után egy tizedes is választható. A rendőri teendők ugyanazok, melyek a mir és volostban együtt előfordulnak; valamint a községi gazdasági ügyekben és községi intézetek, magtárak feletti felügyelet, továbbá a (2 napra és 1 rubelre terjedő) birságotól jog tekintetében itt is ugyanazon hatásköre van a községi előljárónak, mint amazokban.

A községi törvényszékhez is ugyanazon ügyek és személyek tartoznak, mint a többi tartományokban; ez itél: a sérelmesek, vagy szülőik, továbbá a földesúri rendőrség és a tett elkövetésének szemtanúi által tett panaszra: a kihágásokban, vitás polgári ügyekben, valamint szerepel mint választott bíróság is.

Az előljárásság: rendőrügyekben a kerületi rendőrhatalom alatt áll, más ügyekben a panasz ellene a kerületi törvényszékhez megy; ez vizsgálja felül a községi igazgatást. — A földesúri rendőrhatalom itt is teljes érvényben van; sőt ez ellenőrzi a községi előljárást a közbiztonságra, közadózásra, útlevelelgyre vonatkozó eljárásukban; de a község gazdaságba nem elegendhetik. Ha parancsainak a községi előljáró eleget nem tesz, vagy panaszát a községi törvényszék jól el nem intézi; akkor a kerületi törvényszékhez folyamodik. Ezeket az intézkedéseket tartalmazza (részletesen szabályozva a választásokat és az eljárást) az 1866. február 19-iki patens.

De e mellett van egy 20 §-ból álló szabályzat is: »a keleti tenger melletti tartományok községeiben az általános jólét« emelésére vonatkozó intézkedésekről, mely négy féle intézkedést tartalmaz.¹⁾ Az első: a községi magtárakra vonatkozik; minden község kötelességévé lévén téve, hogy legalább egy raktárpülettel birjon, a magtár akkor teljes, ha minden férfinemen lévő egyén után legalább egy tsetwert²⁾ őszi és fél tsetwert tavaszi gabna van összegyűjtve. Ha több van, azt eladják és árából a községi segély-alap képeztetik; de a mig a szükséges készlet meg nincs; a község minden lakója köteles évenként egy fél tsetwert rozstot vagy buzát és 2 garnetz tavaszt a magtárba adni. Előleget: vétésre és élelmezésre mindenki 6% kamatra kap, ha a kölcsönkérő fizetésektelen lesz, a község pótolja a hiányzó gabnát.

¹⁾ L. Dr. Stolp Gemeinde Verfassungen. 2. k. 159--197. és 197—210. lapokat.

²⁾ Egy Tsetwert 2 hektoliter

A második redszabály: a községi pénztárra vonatkozik; ez pénzkészletet, értékpapirokat tartalmaz és az ellátási, valamint (Livlandban és Estlandban) a szegénypénztár ennek csak részei. E pénztár javára esik, a törvényes örökösök nélkül elhaltak vagyona, a birságok, örökség, passus és tartózkodási legitimációért járó illeték (az 1863. jul. 9. rendelet értelmében) és a község által szerzett minden tulajdon. A pénztárból a községi bizottság előleget adhat kamatra, vagy a nélkül, de a tőkéből adott előleg vagy az adósság csinálás csak a felügyelő hatóság helybenhagyása mellett érvényes. A községi könyvvizetés és pénztár kezelés iránti utasításokat a felügyelő hatóságnak: a tartományi »paraszt ügyekben kiküldött« bizottság adja meg.

A harmadik intézkedés: a szegény segélyezésre és a kötelesség mulasztó lakosok dologra alkalmazására vonatkozik. A község köteles: 1. a munkaképtelenek (gyerekek, lelenczek, aggok) tartásáról, 2. szegény betegek ápolásáról, és 3. örültek eltartásáról gondoskodni; de ha e költség tulságosan terhelné a községet, az örülteket, a helytartó helybenhagyása mellett, országos ápolásba is fel lehet vétetni. Azonban a szegény katonák nejét és gyermekeit a község, lakáson és fűtésen kívül, gabnával is ellátni tartozik és pedig a nőnek legalább 7 garnetz rozst és minden gyermeknek legalább $3\frac{1}{2}$ garnetz rozst tartozik adni és ezen kívül a községi rendőrség gondoskodik arról is, hogy a gyermekek ingyen oktatásban részesüljenek. A szegény segélyezés fedeztetik: a község által e célra külön kiszakított földek jövedelméből, önkénytes adakozásokból, Szent-Mihály napkor rendezett általános gyűjtésből és a községi pénztárból e célra utalványozott összegekből. De a munkaképes egyének, kik ismételtén a községi segélyhez folyamodtak, valamint azok, kik két éven át nem rótták le községi kötelezettségeiket, — a községi rendőrség rendelkezésére bocsáttatnak, ez átadja őket a községi törvényszéknek és ez szolgálatra vagy közmunkára itéli őket, melyet a községben vagy azon kívül teljesítenek, hogy tartozásukat ledolgozzák.

A negyedik redszabály az égések, emberi és állati járványok alkalmával való községi kötelességeket tartalmazza; illetőleg e tekintetben eddig érvényes szabályokat hagyja helyben.

Ezekből kitűnik, hogy az orosz község még teljesen patri-

archalis alapra van fektetve. Mutatja ezt, nemcsak a földközöség, de a katonai, pénzügyi és fegyelmi tekintetben való teljes solidaritás; a községi törvényszék, földesúri rendőrség, árvaszegény ellátás és a magtárügy rendezése is. De másfelől: csak gazdasági önállással bír; mert rendőrségi, fegyelmi, politikai és közigazgatási jogszolgáltatás tekintetében, az állam közegeinek teljesen alá van rendelve; felette nem önkormányzati és autonómikus felsőbb hatóságok, hanem az állam közigazgatási és törvénykezési közegei gyakorolják a felügyeletet és ellenőrzést; sőt a közigazgatási jogszolgáltatás nincs is (a városok kivételével) külön szervezve Oroszországban, hanem a tartományi kormányzó és a törvényszékek által gyakoroltatik, az ügyek természete szerint.

Az új közigazgatási reform előtt, Oroszországban a helyi kormányzat, területi hatóságok, egészen a kormányzók kezében volt összpontosítva; volt ugyan a nemesek kerületi gyűlése, mely választá a rendőrfőnököt, kivetette az adót és intézte az ujonczozást; de ez inkább csak a kormányközegeinek kívánságát teljesíté; most pedig tisztán a nemesi lajstrom vezetésével és rendi ügyeinek elintézésével foglalatoskodik. Helyét, az 1864. január 1. patens értelmében, a tartományi és kerületi gyűlés és bizottság foglalta el; de ez is tisztán helyi »gazdasági« feladatokra van szorítva. Ezért a patens 2. §-a abban meríti ki ezek hatáskörét, hogy azon, legnagyobb részt gazdasági és kulturalis teendőket sorolja elő, melyek, területi nyilvánulásukban, természet szerint, helyi elintézést igényelnek. Ez áll a terület (t. i. kerület és tartomány) vagyonának, adójának kezelésében, épületeinek fenntartásában, a lakosság ellátásáról való gondoskodásban, a kölcsönös vagyonbiztosításban, a helyi ipar és kereskedelem emelésében, egészségügyi, börtönügyi mellék költségekben, állati járványok, sáskák stb. elleni intézkedésekben. Csak a re-partitionalis birodalmi adók felosztásában, helyi adók megállapításában, kivetésében nyernek politikai fontosságot. Ezen kívül megválasztják saját közegeiket, teljesítik a területre eső katonai és polgári szolgálmányokat és a terület nevében kérvényeznek, vagy panaszt tesznek a kormány közegeinél.

De, e — különben széles — hatáskörben is, oly kevés önállással bírnak, hogy a tartományi kormányzó (94—97 §.) min-

den rendszabályukat beszüntetheti, még ha azt, az első visszautasításra, másodszor is elhatározták; és bár felfolyamodásuk a belügyminiszterhez, illetőleg senatushoz megy; de jól jegyzé meg Dilke, hogy a gyanus gyűléseknek (melyek szabadabban lélegzenek) soha sincs igazuk, és néha a válasz egy év múlva érkezik le; úgy, hogy a kerületi és tartományi autonomia tökéletesen hatástalan.

A kerületi és tartományi testületek fentebb rajzolt közös jellegű hatásköre, csak a területi kiterjedés tekintetében különbözik; úgy, hogy azt külön bonczolnom sem kell.

A hatóságok, illetőleg összeállítása is nagyon rokon. A kerületben: van a kerületi gyűlés és a kerületi igazgatóság. A kerületi gyűlés áll: a földbirtokosok, városok és falvak külön képviseletéből. Azon földbirtok nagysága, mely szavazatjogot ad, a törvény egyik mellékletében minden tartományra külön van megszabva, és 200—650 dessitäne (1 dessitäne = 1 hektare 9·25 Are) közt változik, velök szavaznak 15 ezer rubelt érő más ingatlanok, vagy 6 ezer rubelt érő iparvállalatok tulajdonosai, társulatok, a papság és morális testületek képviselői, ha ezek a fentebbi vagyonnal bírnak. A városi képviselők választásában részt vesznek: a kereskedelmi patenssel bírók, 6000 rubelt érő vállalattal bíró városi gyárosok, iparosok; más városi ingatlanal bíró polgárok, ha ez (a lakosság aránya szerint) legalább 500—3000 rubelt ér. A falusi választókat a községek választják. Mindenik rend képviselőinek számát, az osztályok számaránya szerint, a törvény egy melléklete szabja meg az egyes tartományokban, a különböző kerületekre nézve, bizonyos minimalis és maximalis számarányokban. De abban téved Dilke,¹⁾ hogy a kerületi gyűlés csak 25—35 tagból állana, és ezek között a városi képviselők száma csak 3—5 lenne; mert pl. Chersonban a kerületi gyűlés áll 38—96 tagból, Samoraban 22—70 tagból, Jekaterinofban 30—60 tagból és a városi képviselők száma pl. Chersonban 5—24, Chárkowban 3—16, Jekaterinofban 2—12 és több helyen 2—10.²⁾ A kerületi gyűlés elnöke a kerületi nemesi marschall.

¹⁾ L. Localgovernment and taxation in Russia. Cobden Club Essays. 314. l.

²⁾ L. Stolp. 2. k. 239—240.

E gyűlés választja a kerületi igazgatóságot, mely áll: egy elnökből és 2 tagból (bár e számot 6-ra is emelheti a kerületi gyűlés) és 3 évre választatik. A kerületi gyűléstől függ ezek fizetésének megszabása is. Az elnök választását a tartományi kormányzó erősíti meg.

A kerületi hatóság kezeli a kerületi ügyeket, kiveti azon birodalmi és tartományi adókat, melyek kivetését törvény vagy rendelet rábizza. Elkészíti a tartományi budget azon részének előirányzatát, mely a kerületre vonatkozik; véleményt, felvilágosítást ad helyi körülményekről a tartományi hatóságoknak. Vásárokra és kereskedelmi helyekre engedélyt ad. A falusi vagy mezei utakat kerületi utakká teszi, vagy viszont ezeket falusiaknak mondja ki; a kerületi utak irányát megváltoztatja. Felügyel a tartományi útsatlakozások létesítésére, a tartományi kormányzat számára teendő szolgálmányokra, ennek utasítása szerint, a kölcsönös biztosításra és ez ügyekről a tartományi hatóságnak számol.

A tartományban hasonló szervezetet képez: a tartománygyűlés és igazgatóság. A tartománygyűlés 3 évre, a kerületi gyűlések által választatik. Ezek 2—12 képviselőt választanak, úgy, hogy a tartományi gyűlés áll: 15—100 tagból; mint ez állandóan meg van állapítva a patens mellé csatolt tabellában. A tartománygyűlés elnöke a tartományi nemesi marschall. E gyűlés választja a tartományi igazgatóságot, mely 6 tagból áll. Ezek kezelik a tartományi ügyeket; de ezenkívül hatáskörükbe esik (a gyűlésnek, mint tanácskozó, és bizottságának, mint végrehajtó testületnek) 1. középületek, utak, szolgálmányok és intézetek felosztása az egész tartományra vagy egyes kerületre; illetőleg e felosztás (melylyel együtt, természetesen a teher is jár) megváltoztatása. 2. országos vásárügyek és azok idejének megszabása; mi Oroszországban nagy kereskedelmi fontossággal bír. 3. Hajózható folyókon új kikötő helyek nyitása vagy azok megváltoztatása. 4. Felterjesztés, hogy némely fontos tartományi utak, állami utakká tétessenek. Ez a tartományi kormányzó által történik. 5. Rendelkezés kölcsönös ingatlan tűzkár biztosítás iránt. 6. Némely birodalmi adóknak a kerületekre kiosztása. 7. A kerületi adók felosztása elleni panaszok megvizsgálása és elítélése. 8. A tartományi bizottság ellen emelt vádak megvizsgálása.

A tartománygyűlés megállapítja a tartományi budgetet, intézkedik a pénzbeli és természetbeli szolgáltatások kiosztása iránt; rendelkezik a tartományi tőke felett, vagy ilyenek gyűjtését eszközözi, kölcsönök, tartományi utak, adó iránt intézkedik; helyi termény kiállításokat rendeztet; véleményt ad: tartományi bankok állítása, továbbá oly kereskedelmi, ipari ügyek iránt, melyek a tartományt érdeklik.

De a tartománygyűlés legfontosabb határozatainak érvényéhez: a tartományi kormányzó vagy a belügyminiszter helybenhagyása kell. Így a tartományi kormányzótól függ: az adók és repartiójukra, az utak felosztására, átalakítására, irányváltoztatásra és terménykiállításokra vonatkozó határozat. Különösen a költségvetésnél vigyáz a kormányzó arra, hogy: a költségek közzé nem vétettek-e fel olyanok, melyek a törvényes határozatokkal ellentétesek, ha vajjon a tartomány minden kötelező szolgáltatása tekintetbe vétetett-e, ha vajjon adómentes tárgyakra nem vétetett-e ki adó vagy szolgáltatás, ha vajjon a korona javak nem terheltetnek-e jobban, mint mások, ha vajjon a bevételek és adók fedezik-e a tartomány kötelező kiadásait? És mindezek megakadályozására, illetőleg eszközzésére közvetlenül intézkedhetik.

A belügyminiszter helybenhagyásától függ a tartományi gyűlés minden oly határozata: mely a tartományi adók két évi összegét meghaladó kölcsönre vonatkozik; tartományi utakat mellék utak sorába tesz; mely útvámokra vonatkozik; oly országos vásárokat engedélyez, melyek 14 napnál tovább tartanak; kikötő helyek megváltoztatásáról, jótékony intézeteknek tartományi vagy kerületi intézetekké alakításáról szól.

Fentebb már említém, hogy a kormányzó és — most hozzá tehetem — a belügyminiszter tilalma után még egyszer ugyanazt határozhatja ugyan a kerületi vagy tartományi gyűlés, de ennek foganatosítását mindkettő azonnal betilthatja.

A tartomány gyűlések megvizsgálják: a tartományi számadásokat; sőt közegek működése, vagy intézetek megvizsgálására, kiküldötteik által, helyi vizsgálatokat is rendelhetnek el. A tartományi igazgatás közegeit fel is függeszthetik állásukban, ha a kormányzó ez iránti határozataikat helybenhagyja; de azokat véglegesen csak a senatus foszthatja meg hivataluktól. Viszont:

a kormány és községi hatóságok panasza a tartománygyűlések határozatai ellen; ha azok hatáskörüket átlépték vagy bűnügyileg üldözendő törvénysértést követtek el, a senatus által vizsgálándó meg. Egyesek, községek és intézetek más sérelmeik orvoslását csak rendes per útján kereshetik. Ép úgy a tartományi közegek bűnügyi kihágásaik, vagy megfelelő szolgálati kihágásaik miatt csak rendes vizsgálat és ítélet alapján vonhatók felelősségre. Szóval, Oroszországban, ezen a téren nincs közigazgatási jogszolgáltatás, mert ezt is a senatus, kormány és törvényszékek végzik el. És ezzel az önkormányzat egyik alapja van megsemmisítve.

A tartomány és kerület budgetjét és adóügyét az 1864-iki patens mellett: egy »szabályzat« és egy terjedelmes »átmeneti rendszabály« tárgyalja.¹⁾ A budget két részből áll: az egyikben van a pénzbeli kiadás és bevétel; a másikban a természetbeni szolgáltatás. Vannak kötelező és nem kötelező kiadások. A kötelező kiadásokat a tartományi szolgáltatásokra, szegény ellátásra, általános jóléti óvintézkedésekre, építkezésekre, útügyre és kölcsönös épületbiztosításra vonatkozó rendeletek szabják meg. A kerületi gyűlés által megállapított budget közlendő: úgy a tartományi kormányzóval, mint a tartományi bizottsággal. Ha tartományi vagy kerületi adóra van szükség: az csak földre, gyárakra, ipari és kereskedelmi vállalatokra, valamint kereskedési patenszerekre vethető ki. Az adó általános alapját: az adótárgy értéke és tiszta jövedelme képezi, ennek kiszámítása, a kivetésnél, illetőleg adótételnél részletesen megmagyarázandó, — ha kell külön mellékletben is. Ez az utasítás már a törvény szövegében meg van. Az oly földek adója, melyek a parasztok állandó haszonélvezetében vannak, ezek által, és nem a földtulajdonos által fizetendő. A korona és intézetek birtoka ugyanazon elvek szerint adóztatandó, mint a magánosoké. A tartományi hatóságok kötelessége pontosan meghatározni, hogy az adóból mennyi esik az egyes városi vagy falusi községekre, mennyi az egyes földbirtokosokra. A tartományi pótdóra nézve választásuk van, t. i. vagy közvetlenül az adótárgyakra vetik azt, vagy az egyes kerületekre mérik és ezekre bizzák, hogy saját

¹⁾ L. Dr. Stolp. 2-ik kötet 241—259. l.

adóikkal beszadják azt. E kivetést a tartományi, illetőleg kerületi gyűlés és a tartományi kormányzó hagyják helyben. De ezek adóját is, a kerületi adóhivatalok és pénzügyigazgatóságok kezelik, illetőleg számolják el. Az egyes rendek adóját, ezek vetik ki. A természetbeni szolgáltatásokat is, a tartományi, illetőleg kerületi hatóságok róják ki; de újakat nem hozhatnak be és a kerületi bizottság javaslatára a kerületi gyűlés a régieket is, pénzfizetéssé változtathatja; azonban a tartományban ez csak az esetben történhetik meg, ha a kerületi gyűléseknek legalább fele e mellett nyilatkozott. A természetbeni szolgáltatások kiosztásával a következő elvek tartandók szem előtt: elszállásolásnál a házak száma és nagysága szolgál alapul, a többinél a földek terjedelme és jövedelme, a népesség, az évenként fizetendő országos adó és más helyi körülmények, a tartományi hatóság ítélete szerint. A felosztási tervet a kerületi gyűlések csak alapelveiben készítik el, a részletes kivitel a közigazgatás dolga; így a kerületi igazgatóság megállapítja a felosztást, azt közli a kerületi helyi rendőrséggel és a kivonatokat átadja a városoknak, községeknek, földesuraknak, ezek saját hatáskörükben felosztják azt. A kerületi gyűlések a falusi községhez nem tartozó egyes földesurakat felmenthetik egyik vagy másik természetbeni szolgáltatástól; de ennek megfelelő mértékben kell emelniök ezeknek más szolgáltatásait vagy adóit. Most a katonaszállásolás, útcsinálás és lőtéradás képezi a természetbeni szolgáltatást. — Kevés statisztikai adattal bírunk az orosz tartományi és kerületi budgetről, és a lakosság ezzel járó terheiről. Annyit tudunk, hogy 1873-ban így állott az: a tartományi, területi adó, azon 31 tartományban, hol van területi intézmény (zemstvo), volt 17.011,004 rubel. Ebből: 1. földadó 12.917,854. 2. Más real birtok adója 2.121,554. 3. Kereskedelmi patens adó 1.971,566. A többi tartományban területi adó 426,068 rubel. E teherből egy dessinatéra 1·5 kopektól 13·56 kopekig esik. Átlag a 31 tartományban 7·79 kopek esik egy dessinatéra = 0·87 denar egy acréra. Vagyis a jövedelem 3·61%-tól — 16·52%-ig.

Ezenkívül a parasztnak megváltási terhe 21·87—4·80 rubelig megy, 1 dessinata után. Évi terhek tehát (a korona jobbágyokéval együtt) 78.681,111 rubel. Még jár »meg nem váltott« föld után 16 millió. A fejadó 1·20—2·14 rubelig változik. A községi

fejadó 31 kopektól 2-93 rubelig megy — férfianként. Magtáradó 3—6 kopek.

Az összes fejadó 90 millió rubel. Ebből 59 millió császári, a többi tartományi, kerületi, községi. Az összes teher 195 millió rubel. Ebből 1 rubel esik 1 dessinatára és 4 rubel 30 kopek 1 férfira.

Azon kötelezettségek, melyeket eddig a nép segélyezés tekintetében: az e célra alakított külön bizottságok, kerületi nemesi marschallok, uradalmi hatóságok, kerületi igazgatóságok, és Appanage-írodák teljesítettek, a tartományi és kerületi hatóságokra ment át, a mennyiben a segélyezési tőkék és készlet raktárak ezeknek felügyeletére bizattak. Így: a községi gyűlések azon határozata, hogy a készlet raktár községi tőkévé alakítandó át, mely csak segélyezésre fordítandó, a kerületi igazgatóság helybenhagyásától függ. A segélyezés ellenőrzése céljából: a kerületi bizottság egyes tagjait megbizhatja helyi vizsgálattal is. A hol rendtelenséget, vagy törvényteleniséget vesz észre, a községi hatóság, vagy ha kell, a kerületi rendőrség által intézkedik. Tisztán segélyezés céljából, új adó kivetése, a tartománygyűlésektől függ; de az új adókra vonatkozó megszorításokkal. A kerületi és tartományi igazgatóságok állandóan jegyzéket visznek a segélyezési és szegényügyi helyi viszonyokról és ezek alapján szabják ki a segélyösszeget. Sőt, e célból, a községek folyamodványára, pénzsegélyt adhatnak ezeknek, gabna vásárlásra a községi magtárak számára, — és egyenes kiosztásra is; közvetlenül a közigazgatási hatóság csak akkor vásárol gabnát, ha a községek ezt kívánják. Azonban a segélyezés feltételeinek, visszafizetésének megszabása egészen a közigazgatási hatóságtól függ, a kerületi, tartományi gyűlések által szabott utasítások tekintetbe vételével. A kerületi és tartományi közigazgatási hatóság, az egész segélyügyről számadást nyújt be a tartományi és kerületi gyűléseknek.

Azon betegsegélyezési feladatok is, melyek eddig külön ápolási kollegiumok és kórházi tanácsosokra voltak bízva, átruháztattak a tartományi és kerületi hatóságokra; ezekre bízott a himlőajtás terjesztése iránti kötelesség is; ugyszintén az egészségügyi feladatok is; de midőn ezekkel foglalkoznak az illető hatóságok, szavazatjoggal felruházandó orvosokat tartóznak

meghívni. Ha e költségekre, az eddigi kollegiumok és kórházak rendelkezésére állott tőkék jövedelme nem elégséges: a tartományi hatóságok új adót is róhatnak ki, azon szabályok szerint, melyeket fentebb említettem. A jótékony intézetek, kórházak stb. gazdasági, orvosi, szolga személyzetét is a tartományi hatóság nevezi ki; de a városok önálló kezelése fenntartatott.

Ezekből kitűnik, hogy Oroszországban is, a szegény- és egészségügy kezd, (mert ez csak kezdet, mivel a dolog súlypontja mégis csak a községben maradt) területi kiterjedést és szervezetet nyerni; a szegényügyben csak pótsegélyt nyújt ugyan az; de az egészségügy: alapítványi és magán, illetőleg rendi szervezeti alapjáról állt a l a n o s közigazgatási alapra helyeztetett át. Természetes, hogy az orosz közhatóság működésében nyoma kellett, hogy legyen a segélyezés azon alakjának is, mely nyugot Európában már nem fordul elő; mely nemcsak a szűkölködő élelmezéséről, de vetőmaggal és kölcsönrel ellátásáról is községi alaptól gondoskodik; mi a kommunistikus szervezet maradványa, és így: a kerületi, tartományi ellenőrzés, sőt esetleg segélyezés által országos szervezetet nyert a községi magtárügy is.

Az 1864-iki patens mellé csatolt átmeneti rendszabályok mellett van egy pótlék, mely a birodalmi, tartományi és kerületi szolgálmányokat o s z t á l y o z v a sorolja elő, és ezért, az átnézet könnyítése végett, szükségesnek tartom azt még röviden ösmerettni; nem lévén az egyéb, mint az elmondottak recapitulatiója és részletezése.

A birodalmi adókat külön i t t felsorolnom nem kell. A tartományi szolgálmányok közül: az ügyre vonatkoznak: 1. az útépités, fenntartás; 2. tartományi, kerületi és mértföld határjelek állítása; 3. útépitészeti hivatalnokok szállítása és napidíja. Általános közigazgatási költség: 1. ujonczozási bizottság helyiségének bérlete; 2. azon adóhivatalnokok és ellenőrök fizetése, kik a tartományi adót kezelik; 3. a segélybizottsági irodák költsége, míg azok meg nem szűnnek; 4. törvényszéki örök tartása; 5. vizsgálati fogházak helyiségének költsége; 6. a senatus által kiadott, és a tartományi ujság megrendelése. Közgazdaság és orvosi rendészet tekintetében, városokban és kerületekben: 1. a határ igazítási választott bíróságok, mérnökök költsége; 2. méncsek tartása, azok kimondott megszüntetéséig; 3. himlőoltási költ-

ség; 4. biztosítási költség; 5. kiküldött hivatalnokok napidija; 6. némely tartományban a városi rendőrség, vagy más városi költséghez segély, a városi jövedelem elégtelensége esetén. Ez (a pétervári tartományval együtt) csak 5 tartományban fordul elő, 33 közül. Továbbá van még három specialis segély egyes tartományban.

Ezen kívül, külön rendeletben van a tartományokra róva: a helyi paraszt-hatóságok (melyek jobbágy-kérdésekre vannak kiküldve) költsége; a statistikai bizottság tartása és gymnasiumoknál föld-mérő osztályok fenntartása. Ezek a kiadások az illető vidékeket terhelik.

Mínthogy ez az osztályozás átmenetes állapotra vonatkozik, természetes, hogy megszüntetett kiadások (segély irodák, ménesek) költsége is előfordul köztük; de a többi állandó képet nyújt az orosz kerületi és tartományi költségekről. Mindez, mind a hatáskör meg lehetőséges széles alapu, gazdasági és kulturális helyi kormányzatra mutat; de, hogy ebből nemcsak az önkormányzat minden jogbiztosítéka hiányzik, hanem még az autonómikus önállás is, bizonyítja az, hogy indokolás nélkül, megszüntetheti a kormányzó és belügyminiszter a kerület és tartománygyűlés, illetőleg bizottság minden intézkedését, hogy hivatalból róhatja ki azokra a kormányzó és rendőrség az elmulasztott feladatokat és költségeket, hogy az adókezelés tőlük el van vonva, hogy saját közegeik felett fegyelmi hatóságot nem gyakorolnak; és hogy statutumokat nem alkothatnak.

Továbbá, Dilke, azt a helyes megjegyzést teszi, hogy a paraszt osztály most is a földesurak hatalma alatt áll a gyűléseken; és hozzátehetjük, hogy a rendiség (rendészetben, választásban) még uralkodik. De azért a vagyonkezelés és adózás rendszerezése tekintetében e halvány helyi kormányzat is jótékony hatásu volt. Mert Vassucsikoff herczeg kimutatása szerint 1864-ig a helyi költségekből 35 millió rubelt viseltek a parasztok és csak 500 ezeret a nemesek, 36 ezeret a korona; most a választott gyűlések hatása alatt egyenlőbb lón a teherviselés; mert a birodalmi adóból most is 91%-ot viselnek ugyan a parasztok, de a helyi adókból csak 49% esik rájuk. Azonban, hogy a tartományi helyi kormányzat mily csekély tényleges hatáskörrel bír, leginkább bizonyítja az az adat, hogy egy-egy tartomány helyi kor-

mányzata összesen kerül 100—150 ezer forintba és ez összeg felét sem kezeli maga.¹⁾

Az orosz városok végleges szervezetét az 1870. június 16/28. patens foglalja magában. Ez általános érvényű és sokkal több szabad mozgást hagy a városoknak, mint a mennyivel birnak, akár a községek, akár a kerületek vagy tartományok. Bár a városok felett is a tartományi kormányzó gyakorolja a felügyeletet mindazok teljesítésére nézve, miket e törvény tartalmaz. A város hatáskörébe tartozik »a város háztartása és külső rendje.« Tehát a szervezkedés, vagyonkezelés, építkezés ellenőrzése, utczák, vízvezeték, csatorna, világítás stb. feletti felügyelet, illetőleg azok kezelése; a nép jólléte érdekében pedig: az ellátás biztosítása iránti intézkedés, piacok, vásártermek rendezése, tűzkár elleni rendszabályok; jótékony intézetek, színházak, könyvtárak stb. állítása. Mindabban a mi a közrendre, erkölcsiségre vonatkozik: a városi hatóság a helyi rendőrséggel egyetértőleg kell, hogy eljárjon és a mennyiben köztük egyetértés létre nem jőne, bármelyik fél tartományi helytartóhoz fellebbezi az ügyet, és ennek elnöklete alatt egy tartományi bizottság van szervezve városi ügyekre, 'mely áll: az alhelytartóból, a pénzügyigazgatóság elnökéből, a kerületi törvényszéki ügyészből, a békebirói gyűlés elnökéből, a tartományi vidéki bizottság elnökéből és a tartományi főváos polgármesteréből. Ezeken kívül, ha valamely fiskalis érdek vagy számadás forog fenn, az illető szakma vezetője is meghivatik. Mert: a fentebbi kérdéseken kívül, ezen hatóság elé tartozik: a magán polgároknak a város, vagy ennek az állami közegek elleni minden panasza is. Így: ha a város valamely kötelező feladatát vagy kiadását nem teljesíti, a helytartó rendeli azt el; de ellene a tartományi bizottsághoz van felfolyamodás; ha a városi képviselő határozatával a választói jogosultság tekintetében, egyesek nincsenek megelégedve, a helytartóhoz folyamodnak, ki azt a bizottság elé terjeszti; ép így a többi választási panaszokat is. Ha a polgármester veszi észre, hogy a városi képviselő törvény ellenes végzést akar hozni, tartozik be tiltani és a helytartóhoz felterjeszteni azt, ki ezt is a tartományi bizottság elé terjeszti. Ide tartozik azon eset is, ha a városi ké p-

¹⁾ L. Dilke. Cobden Club Essays. 332. 1.

viselet és tanács közt valamely intézkedés törvényessége iránt vita van és a tanács azt foganatosítani nem akarja. A városi tisztviselők választása, valamint a városi képviselő elleni panasz is (mert a tanács ellen a panasz a városi képviselőhöz megy) továbbá a vidéki és városi hatóságok közti illetékességi kérdések: mind a tartományi városi bizottság elé tartoznak; csak a polgárjogok sérelme van rendes törvényes utra utalva, és másfelől azon rendszabályok ellen, melyeket helytartó és belügyminiszter már helybenhagytak, a senatushoz van utasítva a fellebbezés.¹⁾

Ez az intézmény (bár szervezetében nem független, mert kormányközegekből áll) teljes mértékben megérdemli figyelmünket, mert a közigazgatási jogszolgáltatás széleskörű és komoly kíséretére mutat; és a contentiosus eljárással oly biztosítékot nyújt a városok önállásának, a milyennel Európa legtöbb államában nem találkozunk. Igaz, hogy minden magán sérelemnek: rendes törvényes utra utalása, valamint a belügyminiszteri és senatusi fellebbezési forum, még távolról sem felel meg a közigazgatási jogszolgáltatás követelményeinek; továbbá maga a forum és annak elnöke mindenható kormány közegekből áll; tehát kellő biztosítékot nem nyújtanak; mindazonáltal a forum megteremtése és az ügyek decentralisatiója határozott haladás és előny — még nyugot Európával szemben is.

Az orosz városok szervezetét: a városi választók, városi képviselő (duma) és tanács (uprava) képezik. Választói jogot ad: 2 évi bennlakás és adófizetés ingatlanért, vagy ipari patensért stb. A városi képviselőt 4 évre választatik, a lakosság arányában, 30—72 tagból. Ez választja a városi tisztviselőket, megszabja azok fizetéseit, megállapítja a városi adót, elengedi a hátralékokat; megvizsgálja a számadásokat, építészeti, városi vagyron kezelési szabályokat hoz. De ingatlan elidegenítéséhez, vagy szerzéséhez, kölcsönkötéshez, tisztviselők eltávolításához legalább a képviselő felének jelenléte és a jelenlevők kétharmadának szavazata szükséges.

A városi tanácsot a képviselő t e t s z é s e szerinti számban

¹⁾ L. Mindezt: Dr. Stolp 2-dik kötetében a törvény 11. 12. 29. 45. 77. 80. 93. 148—149. 150. 151. 158. §-aiban.

állapítja meg és választja, sőt kisebb városokban, ennek teendőit a polgármesterre és némely feladatait állandó bizottságokra is bízhatja. A tanács csak a vagyonkezeléssel és a városi közigazgatás vezetésével, városi egészségügy, építészet stb. ellenőrzésével, illetőleg, a képvisellel egyetértésben, ezekre vonatkozó szabályrendeletek alkotásával foglalkozik. A polgármestert, városi jegyzőt is a képviselő választja, s mint érintém, külön kereskedelmi, telekbecslési és más bizottságokat is választhat. De zsidók polgármesterekké nem választhatók; sőt nem szabad hogy a városi tanács tagjainak egyharmadánál több nem keresztény legyen; ez, Dilke magyarázata szerint, főleg a kazani és astrakani mahomedan elemekre való tekintetből rendeltetett. A polgármester funkciója négy évig tart, a tanács fele minden két évben megújul.

A városi vagyonkezelésben, a fentebb említett garantiák mellett, szabadon intézkedik a városgyűlés; de pl. városi mértékek használatáért szabandó díj, egy pud, tsverik vagy veder után, egy kopeknél több nem lehet; a közteleknek kizárólagos magán használatba adása, 2 évi jövedelmet meghaladó kölcsön kötése pedig a belügyminiszter engedélyétől feltételeztetik.

Adót, a városi képviselő, ingatlanokra, értékük után, ipari, kereskedelmi patensekre vehet ki. Továbbá szedhet illetéket: vendéglők, korcsmák, bérkocsik, lovak, fogatok és kutyák után is. De mindezek kivetési módja és mértéke »törvényhozási úton« hagyandó helyben, vagyis patens kell érvényességükhöz. A becslési adó, vagy a tiszta jövedelem vagy — ha ezt kitudni nem lehetne — az érték után rovandó ki. De az adó maximuma a jövedelem 10%-kát és az érték 1%-kát meg nem haladhatja. A késedelmes adófizetők legfeljebb havonként 1% büntetést fizetnek: ez 12% késedelmi kamat és mint ilyen, városi illetékességben (csak német községekben előforduló) ritkaság. A patensadó a városok részéről is bélyeg alakjában szedik, de ennek maximuma, a korona által szedett összeg 1%-kát meg nem haladhatja. Ezekon kívül: házbéradót is szedhetnek a városok, de ennek tervét és mértékét a belügyminiszterhez kell beterjeszteniük, ki azt »törvényhozási úton« szabja meg. Továbbá: okmány hitelesítések, tiltakozások felvétele, mértékek használata után is szedhetnek a városok díjat, az általuk történt árverezések után

pedig 2% jár nekik. Új adókhoz, valamint a fentebb említett határokon túli adóztatáshoz »törvényhozási engedély« kell.

Ezekből kitűnik, hogy az orosz városok pénz- és adóügyben sincsenek egészen a kormányközegek önkényére bízva: a törvény szabja meg azok határait és ezeken túl is, az engedélyezés módját, feltételeit. De engedély kell; a néhol életbe léptetett fogyasztási adókhoz és ezeken kívül, némely város, birodalmi, illetőleg tartományi segílyt is kap.

A városi képviselőnek még más jelentékeny jogai is vannak: így választja a helyi rendőrségi igazgatás egy vagy több tagját; választ küldötteket az országos adó repartíciójára; bírákat a szóbeli eljárásu törvényszékhez; jótékony intézetek igazgatóit, a városi községi bankok igazgatóságát. A kereskedők és iparosok által 3 évre választott árvaszék, a polgármester elnöksége alatt áll. Viszont a városi tanács: ellenőrzi az iparüzletet, mértékeket, eszközli az adóbehajtást, természetbeni szolgáltatások kiosztását; megerősíti a közjegyzőket és alkuszokat, megvizsgálja ezek könyveit; teljesíteti az ujonczozást, végrehajtja a só-, bélyeg-, italmérési- és ipari rendszabályokat.

A városok kötelező kiadásai: a városi közigazgatás költsége, középületek és emlékek fenntartása, városi kölcsön lefizetése, azon jótékonyági- és tanintézetek tartása, melyeket, a törvény vagy szabad szerződés értelmében, a városok magukra vállalnak, a katonai elszállásolás költsége, a fogházak világítása, fűtése és felügyelők tartása, a városi rendőrség tartásában való osztályrész, hol ezt a törvény kívánja; a városi tűzőrség tartása, rendőrség és tűzőrség számára épület tartás (hol a városi és kerületi rendőrség el van választva; t. i. nagyobb városokban); a rendőrség és tűzőrség élelmezése, lőkészlettel ellátása, e személyzet betegeinek ápolása, közhelyek, csatornák, utak stb. fenntartása, világítás stb.

A költségvetést a helytartó ellenőrzi: a törvényes rendszabályok tiszteletben tartása, az államvagyonnak egyenlőtlen megterhelhetésének megakadályozása szempontjából, és a végett, hogy a szükséges összegekről gondoskodva legyen.

De a városok fegyelmi joga majdnem semmi, mert saját közegeik felett, csak felfüggesztési jogot gyakorolnak, de azokat csak a senatus első osztályának engedelméből lehet még csak a

rendes törvényszékeknek is átadni, szóval: a közigazgatási fegyelmi hatóság ép úgy nem létezik az orosz városokra nézve, mint nem a rendőrbíráskodás; sőt az egész rendészeti ügy koncentrálva van az állami közegek (kerületi rendőrség) kezében és ezek, mint egyenjogú hatóság megkérdendő a város rendészeti rendszabályainál. Oroszországban a politikai rendészet egészen, a mezei és gazdasági rendészet csaknem egészen (a mennyiben csak nagy városokban van külön piaczi és közbiztonsági rendészet) az állam kezében van összpontosítva, csak e legalsó fokon: a községben és az erkölcsi, egészségügyi rendészetben van a helyi hatóságnak jogköre, de ezekben is, a község az államrendészet feltétlen közege.

Ilyen az orosz helyi kormányzat. Legalsó fokán kommunisztikus és patriarchalis; területi kiterjedésében kulturális és gazdasági feladatokat végez; a városokban szabadabb mozgást nyer és a közigazgatási jogszolgáltatás némi biztosítékaival bír; de rendőrbíráskodást sehol, közigazgatási jogszolgáltatást is csak a városokra nézve, és csak kormány közegek foruma útján, nyer.

Az önkormányzat Ausztriában.

Ausztriában a helyi kormányzat szervezete, az újabb időben, kettős forrásból ered. Először van az általános birodalmi törvény és másodsor a tartománygyűlések határozatai, törvényei. Ezek hatásköre, a helyi kormányzat, kerületi és községi szervezetére terjed ki, csak azon alapelveket kell szem előtt tartaniok, melyeket, politikai tekintetben, az 1867. dec. 24-iki birodalmi alkotmány, és közigazgatási tekintetben az 1862. martius 4-iki általános osztrák községi törvény szab eléjük. Természetes, hogy a birói és közigazgatási hatalom elválasztása és legújában: a legfőbb közigazgatási törvényszék is tekintetbe veendő akkor, mikor az osztrák helyi kormányzattal foglalkozunk; de az utóbbi törvény oly tetőzete egy közigazgatási jogszolgáltatási szervezetnek, melynek alsó és közép forumai még a politikai hatóságoknál vannak; tehát az önkormányzat keretében, e tekintetben, anomaliát képeznek.

Minthogy helyi kormányzat tekintetében, nem a birodalmi tanács, hanem a tartományi gyűlések bírnak törvényhozási hatáskörrel; így birodalmi szempontból csak az 1862. martius 5-ki törvény bír fontossággal, mert ez szab általános elveket és határokat, épen a helyi kormányzat tekintetében, a tartományi törvényhozások elé. Ez a törvény mondja ki, egész rendszerességgel, hogy minden területnek és egyénnek valamely községi kapcsolatba kell tartoznia, hogy a községi hatáskör kétféle: önálló és átruházott. Önálló (IV. cz.) az, melyben, a tartományi és birodalmi törvények szemmeltartása mellett, a község szabadon rendelkezhetik, mindarról, a mi érdekeire vonatkozik és mit saját erejéből megtehet.

Ez értelemben hatáskörébe tartozik, főleg: 1. Vagyonának és a községi kötelékbe tartozó ügyeknek szabad kezelése. 2. A személy- és vagyonbiztonság fenntartása. 3. A községi utcák, utak, terek, hidak fenntartásáról, az út- utcai- és folyón való forgalom szabadságáról és mezei rendőrségről való gondoskodás. 4. Az élelmi szerek feletti rendőrség, a piaci rendészet, főleg a mérték ellenőrzés. 5. Egészségügyi rendészet. 6. Cseléd és munkás rendőrség és a cseléd rendszabály kezelése. 7. Közbiztonsági rendőrség. 8. Szegényügy és a községi jótékonyági intézetek iránti gondoskodás. 9. Építészeti és tűzrendészet; építészeti rendszabály és építészeti engedélyek megadása. 10. A község által tartandó közép iskolák, továbbá népiskolákra, törvény által szabályozandó befolyás; az utóbbiak felállítása, fenntartása és javadalmazása, a fennálló iskolai pátronatusra való tekintetből. 11. A község által választott bizalmi férfiak által, kiegyeztetési kísérlet, vizsgálkodó lakosai közt. 12. Ingó vagyon, önkényes árverezésének eszközzése. De a törvény kimondja azt is, hogy »magasabb állami szempontokból, a helyi rendőrség bizonyos teendői egyes községekben, törvény útján, külön tartományi közegekre« is ruházhatók.

Ezeket az általános szabályokat a tartományok törvényhozása, csaknem szószerint ismételte községi törvényeiben.

De az »átruházott« hatáskörré nézve nem ily részletes a birodalmi törvény, mert erre vonatkozólag (II.) csak azt mondja, hogy »a községek átruházott hatáskörét, vagyis a közigazgatáshoz való közreműködésüket, az általános törvények és ezek keretén belül, a tartományi törvények« határozzák meg. És, hogy a tartományi törvények sem bocsátkoznak több részletbe, bizonyítja az, hogy pl. az 1864. ápril 24-iki csehországi községi törvény 28. és 29. §§-ban a hatáskör meghatározását csaknem szórul szóra a birodalmi törvényből nyomatja le.

Az általános törvény értelmében is, a községek úgy önálló, mint átruházott hatáskörükre nézve, más községekkel egyesülhetnek; sőt ha átruházott hatáskörükből származó köteleseik teljesítésére eszközökkel nem rendelkeznek, tartományi törvények által egyesítendőek is; viszont az egyesített községek elválaszthatók, ha átruházott hatáskörük feladatainak külön eleget tenni képesek. Ezekből kitűnik, hogy csak állami

szempont (mert ezzel áll kapcsolatban az átruházott hatáskör) bír döntő befolyással a község alakításra.

A községek élén községi bizottság és előljáráóság áll, ezek időszakonként választandók; de a tartományi törvények által szabad, nem választott (virilis) tagokat vagy azok képviselőit is bevinni a községi képviseletbe. A községi választójogot maga az 1867. december 22-iki birodalmi törvény 4. czikke szabja meg következőleg: »Minden állampolgár, ki a községben lakik és ott, ingatlana, ipara vagy jövedelme után adót fizet, bír aktiv és passiv választási joggal a községi képviseletre, épen, mint a községi tagok.« A bűnesetek, kiskorúság stb. miatt történő kivételek általános érvényűek. De a fentebb idézett szabály azért fontos, mert nem tűr községi polgárdíjat vagy kiváltságot és általános érvényre emeli azon, külföldön is mindenütt feltalált alapelvet, hogy a községben bennlakás és adófizetés legyen a választói jog alapja; midőn pedig az állampolgárjogot feltétlenül megköveteli, sőt ez által felmentést ad minden más községi követelmény alól, egy nevezetes elvet érvényesít és befoly a községi alap egyenlősítésére. A választási módozatot a tartományi törvény szabja meg. Minden ügyben absolut többség dönt.

A községek, költségeiket, saját jövedelmeikből fedezik és, mennyiben ezek elégségesek nem lennének, »az egyenes adók vagy fogyasztási adók után pótdók vagy más terhek és adók (Auflagen und Abgaben) szedését« határozhatják el. De tartományi törvény határozza meg, hogy a község mennyiben lesz e pótlékok tekintetében a kerület (Bezirk), megye (Gau), vagy nagy kerület (Kreis) képviseletének, vagy a tartománygyűlésnek helybenhagyásához, vagy épen külön tartományi törvényhez kötve. A fogyasztási adókat csak helyi fogyasztásra és nem a termésre vagy iparra szabad vetni; új adók behozásához, vagy a pótdókon kívül, a mostani adók emeléséhez tartományi törvény kell. Azon módot és mértéket, melylyel az egyes polgárok a községi kiadásokhoz járulnak, a község határozza meg, a tartományi törvényekben megszabandó határok közt.

A község és tartománygyűlés között tartományi törvény által lehet kisebb kerületi, megyei — vagy kerületi gyűléseket alkotni; melyek hatáskörébe, saját területi dolgokon kívül, a községekre nézve, a következő jogosítványok ad-

hatók: 1. Felügyelet a községek és intézeteik törzsvagyonának épségben tartása felett. 2. Fontosabb, főleg a községi háztartásra vonatkozó, ügyekben helybenhagyás. 3. A községi bizottságok határozatait elleni fellebbezésben határozat; de csakis az önálló és nem az állam által átruházott hatáskörbe tartozó ügyekben. Hol kerületi és megyei képviselőlet nincs; ez ügyeket a tartománygyűlés bizottsága intézi el.

Eddig az államhatalmat illette meg azon jog, hogy a községeket ellenőrizze, a végett, hogy ezek hatáskörüket és a törvényeket át ne lépjék, és így a községi hatóság törvényellenes, vagy hibás törvényt magyarázásból eredő, végzéseit elleni panaszokban, eddig, a miniszterium ítélte. Azonban az 1875. október 22-én hozott törvény egy birodalmi közigazgatási törvényszéket teremtett, mely 1876. július 1-én lépett életbe. Ez illetékes mindazon esetekben, « melyekben valaki, valamely közigazgatósági hatóság törvényellenes határozata vagy intézkedése által jogaiban sértve érzi magát. » Így panaszt emelhet e törvényszéknél bárki, úgy az államhatalom, mint a tartomány, kerület és község közegei ellen (2. §.) csak: fegyelmi ügyek, adóbecslési kérdések, közös ügyek, rendes törvényszékekre bízott kérdések nem tartoznak az elé. De ép úgy ki vannak zárva ennek illetékességéből az összes illetékességi ügyek, valamint a hatóságok »szabad tetszésére« bízott intézkedések is. Ezért, jól jegyzék meg, a törvényjavaslat tárgyalásánál, a felsőházban: Hye báró, az alsóban: Kronawetter és mások, hogy ez a közigazgatási jogszolgáltatásnak csak egy kis részét és ezt csakis legfőbb fórumában öleli fel. Mert a tulajdonképeni közigazgatási jogszolgáltatás, nem a törvényszerűség, hanem az illetékesség és czélszerűség kérdései körül forog; nem jogokat, hanem érdekeket véd. Ez Ausztriában most is egészen a politikai hatóság és miniszterium kezében van.

Az osztrák közigazgatási törvényszék hatáskörének 95^o/_o-kát, Hye számítása szerint, adó és illeték ügyek teszik; mert a törvények hibás alkalmazása leginkább ezekben fordul elő. Ez ügyeket a törvényszék állandó senatusban intézi el; mi a formális eljárás és törvényszéki praxis egyik lényeges feltétele. Itél a törvényszék az alsó hatóságok tényálladéka alapján; de ha

hibás felvételt tapasztal, joga van, új vizsgálatot, sőt új végzés hozatalát az illető hatóságnál elrendelni.

Minthogy, így, e törvényszék már alsófokon befolyhat a közigazgatási jogszolgáltatás ellenőrzésére; minthogy bánya ügyekben az osztrák kereskedelmi miniszteriumban egy külön senatus ítél; minthogy a politikai jogok felett, az 1867. decz. 21. törvény értelmében a legfőbb törvényszék ítél, — legalább ezekben az osztrák hatóságok felett önálló birói ellenőrzés gyakoroltatik és a közigazgatási jogszolgáltatás e részben biztosítva van.¹⁾ De elsőfokon a helytartó, tanácsosai megkérdezésével ugyan, azonban saját felelősségére és másod, illetőleg harmad fokon a miniszterium szintén így ítél minden közigazgatási ügyben.

Az autonomikus teendőkben a község felett áll ugyan a kerületi bizottság és e felett a tartománygyűlés; de, viszont, ennek állandó bizottsága nincs semmiféle más hatóság, mint a helytartó ellenőrzése alatt. Másfelől: az összes átruházott hatáskör teendőiben közigazgatási jogszolgáltatásról, mind e fórumokon szó sincs; azokat ép úgy, mint az összes fegyelmi ügyeket saját kezeikben egyesítik a politikai hatóságok.

E kitérés után vissza térhetünk az osztrák községi szervezet általános szabályaihoz. Az osztrák általános községi törvény megszabja azt is, hogy a kerületi és megyei, illetőleg nagy kerületi képviselőlet négy elemből alkotandó: 1. A nagy birtokosokból. 2. A legtöbb adót fizető iparosokból és kereskedőkből. 3. Más városi és kis városi tagokból. 4. Falusi képviselőkből. — Hol egyik vagy másik osztály nincs meg, a tartománygyűlés minden meglévő osztály érdekeinek megfelelően osztja fel a képviselőletet. A kerületi és megyei gyűlések állandó bizottságot és előljárót választanak saját kebelükből; az előljáró választása császári megerősítéshez van kötve. A kerületi kiadásokat az egyenes adókra vetett pótlékkal lehet bizonyos mértékig fedezni; ezentúl a pótlék kivetéséhez tartományi törvény kell.²⁾

A tartománygyűlések különböző határokat szabtak meg, úgy a községeknek, mint kerületeknek, az adóztatás tekintetében.

¹⁾ L. »Die Gesetze vom 22. Oktober 1875 betreffend die Errichtung eines Verwaltungshofes«, a szöveg, indokolás és tárgyalás Dr. József Kasertől összeállítva. Wien. Hölder.

²⁾ L. törvényszövegét. Dr. Stolp. I. k. 119—128. l.

Igy, a községekre nézve, a pótdadó határa : Cseh- és Morvaországban az egyenes adókra 10^o/_o, a közvetett adókra 15^o/_o; Bukovinában az egyenes adókra 50, a közvetett adókra 75^o/_o; Galliáziában 10, illetőleg 20 százalék. Tehát e tartományokban a közvetett adók a helyi adók által jobban terhelhetők, mint az egyenes adók. A többi tartományban az arány megváltozik; így: Alsó-Ausztriában a pótlék az egyenes adók után: 20, a közvetett adók után: 10^o/_o; Tyrolban, Voralbergben az egyenes adó 150^o/_o-al is terhelhető, míg a közvetett adó után csak 10 százalék szedhető. Másutt a határ mind a két adónemre nézve egyenlő. Míg azon tartományok, melyek a kerületi intézményeket léptették életbe, két határt szabnak a helyi adózásnak. Az első határon túl engedélyt a kerületi gyűlés, a másodikon túl csak a tartományi törvény adhatja meg.

Csehország 1864. július 25-iki törvénye a »kerületi képviselétről«; továbbá ugyancsak a csehországi 1864. április 16-iki két községi törvény (egyik a szervezetről, másik a választásról) hű képét adják annak, hogy Ausztriában mily irányban fejleszthető a helyi kormányzat, mert ezek a törvények képezik a legelőhaladottabb stadiumot.

A kerületi képviselő Csehországban legalább tízezer lélek után alakítandó; ez lehetőleg a politikai kerülettel egyesítendő, de ha egy politikai kerületben tízezer lélek nincs, akkor, az érdekeltek megkérdezésével, a tartománygyűlési bizottság, a helytartóval egyetértőleg, kettőt egyesít. A kerületi gyűlés hatósága alá a falusi községek tartoznak, de az önálló statutummal bíró községi ügyeikre nézve közvetlenül a tartományi bizottságnak, átruházott (állami) hatáskörükre nézve pedig, a helytartóságnak vannak alárendelve. Azonban a kerületi gyűlés hatáskörébe tartozó dolgokra nézve, ezek is a kerületi gyűlés alatt állanak. A kerületi gyűlésben is, az általános községi törvényben előszabott négyféle érdekcsoport van képviselve. A nagy birtok alatt értendő a nemesi birtok (land- und lehentäffliche Grundbesitz), a legtöbb adót fizető ipar, bánya és kereskedelmi vállalatok alatt azok, melyek, a hadi pótlék nélkül, legalább 100 forint adót fizetnek, a harmadik csoportot a városok, negyediket a falusi községek képezik. A kerületi képviselő, a lakosság arányában (20—40 ezer közt) 18—36 tagból áll: még pedig az illető csoportok egyenes

adó összegének, a többiéhez való arányában osztatik fel a képviselők száma is. De ha az ipar és kereskedelmi csoportra eső adó nem teszi két harmadát azon összegnek, mely az összes képviselők számával felosztott összes egyenes adóból kijő: akkor külön képviseletet az ipar és kereskedelem nem nyer, míg a városok minden esetre képviselendők, azonban a nagy földbirtokra, valamint nagy iparra eső képviselők száma külön-külön a képviselet egy negyedénél több nem lehet, ha csak valamelyik érdekcsoport a képviseletből nem hiányzik, mert akkor ezek képviselőinek száma annak egyharmadáig emelkedhetik.

A városokra eső képviselő, ezek adó összege szerint osztandó ki, ha pedig kevesebb képviselő van, mint város, akkor a legkevesebb adót fizető városok közös képviseletet nyernek. A helytartóság, a tartományi bizottsággal egyetértőleg, minden választás előtt, osztja ki úgy ezek, mint a falusi községek képviseletét. A városokban: a városi képviselők, falukon a községi előjáró és mellette minden községből legalább egy bizottsági tag választják a kerületi gyűlésre a képviselőt, de falusi községekben még az említettekén kívül minden 500 lélek után jó egy választó.

A választás és választhatóság részletes leírása, mint az a törvény 20—49. §§-iban meg van, nem tartozik ide. A kerületi képviselet hatáskörébe tartoznak (50. §.) »a kerület és lakóinak belső közös érdekeit illető ügyek.« Ide tartoznak: a közös vagyon, a kerület és intézetei közös szükségéi. Törvény és tartományi határozat szabja meg, mely intézetek tekintendők kerületi intézményeknek. Kerületi költségen tartatnak fenn: a földmívelési, egészségügyi, szegénységélyezési és más jótékony intézetek. A kerületi gyűlés köteles továbbá véleményt adni mindazon ügyekben, melyekben a kormány, vagy tartománygyűlés véleményét megkérdi. Megállapítja saját költségvetését. Ennek fedezésére: 10% pótlékot vethet ki az egyenes adókra, ezen túlmenő pótlékokhoz tartományi törvény kell.

A kerület csak egyenes adójának 5%-káig vehet fel kölcsönt, mihelyt összes terhe ezt meghaladja, a tartományi bizottság helybenhagyásához van kötve; más hitelműveletekhez tartományi törvény kell. Ép így a tartományi bizottság helybenhagyásához van kötve: a kerületi vagyon elidegenítése feletti határozat. A kerületi gyűlés szabja meg, az intézetek vagy saját bizott-

sága mellett alkalmazott hivatalnokok fizetését, számát, fegyelmi eljárását, nyugdíj ügyét.

A kerületi gyűlés állandó bizottságot választ, mely készíti a kerületi budgetet, kezeli a vagyont, előkészíti a tárgyalásokat. Ez gyakorolja a kerületi hivatalnokok felett a fegyelmi hatóságot. A községek vagyoni és adó ügyében: a kerületi gyűlés és ennek bizottsága képezi a fellebbezési hatóságot; de az egész politikai ellenőrzés a helytartóságnál maradt egyesítve; valamint a közigazgatási jogszolgáltatást és rendőrbíráskodást is ez végzi úgy, hogy az osztrák legfőbb közigazgatási törvényszék egy reform tetőzete, alapmunka nélkül.

A kerület feletti vagyon-ellenőrzést pedig a tartománygyűlési bizottság gyakorolja, így: ellenőrzi a törzsvagyon elidegenítését és ez érdekből a kerületi gyűléstől felvilágosításokat követhet, sőt helyi vizsgálatokat is rendelhet el.

Ha a kerületi gyűlés oly határozatokat hoz, melyekkel hatáskörét átlépi, a kerületi politikai hatóság azonnal betilthatja annak foganatosítását, ettől fellebbezés a helytartósághoz történik, úgy a kerületi gyűlés, mint az ellene vagy bizottsága ellen panaszt tevők által; és viszont: ettől a fellebbezés az államminiszteriumhoz történik. De a kerületi gyűlés saját hatáskörébe eső dolgokban a fellebbezés a tartomány gyűléshez, illetőleg, ennek együtt nem léte esetén, a halaszthatlan ügyekben, a tartományi bizottsághoz történik.¹⁾

Ebből kitűnik, hogy a kerületi helyi kormányzat: forgalmi, közgazdasági és humanistikus czélokra van szorítva; hogy sem a politikai közigazgatás, sem a közigazgatási jogszolgáltatás abba nem tartozik; hanem ezek a kormányközegek kezeiben maradnak.

A csehországi ép úgy, mint minden osztrák tartományi községi szervezet szorosán ragaszkodik az 1862. martius 5-iki általános törvény szabályaihoz.

A községek határváltozása; egyesítése, elválasztása a kerületi gyűlés meghallgatásával, a helytartóság által, illetőleg ennek beleegyezése mellett, önkénytes egyezés útján is történhetik. A községi polgárjogot: lakás, birtok, iparüzés által lehet megszerezni. De a városoknak jogukban áll a polgárjogért, lega-

¹⁾ I. Dr. Stolp 4-ik kötet 314—334. l.

lább egy évre előre megállapított, illetéket szedni. A községi képviselő aránya és alkotása Csehországban is az, mit az általános törvény szab elő. Azok, kik a község egyenes adójának egy hatodát fizetik virilis szavazatjogon, választás nélkül is, tagjai a községi bizottságnak, mely (a lakosság száma szerint) 9—36 tagból áll. A ki a községi képviselőbe választást el nem fogadja, azt 100 forint büntetéssel is sújthatja a községi bizottság. Ez választja a községi elöljárót. Mindkettő funkciója 3 évig tart. A községi hatáskört, mint említém, az általános törvény szabja meg és annak határozmányai szerint van az a csehországi törvénybe is beillesztve. A mennyiben a helyi rendőrség országos közegek kezében, (tehát közbiztonsági, egészségügyi és közérkölciségi tekintetben) nincs, a községi bizottság helyi rendészeti szabályokat is állapíthat meg, 10 forint bírsággal vagy 48 órai elzárás büntetésével. De ha a helyi rendőrséget a község gyakorolja, köteles a szükséges intézkedésekről és költségről gondoskodni, és ha ennek elmulasztása miatt, valaki kárt szenved, a község neki kártérítéssel tartozik. Kötelezve van, főleg a saját kebelében történt csoportulás által okozott károk fedezésére (ha csak a tettes kézre nem kerül) és azon esetben, ha a kár a község intézkedéseinek hiányából származik. A kártérítés felett, a kerületi bizottság meghallgatásával, a politikai hatóság határoz. De ha az összeg felett megegyezés létre nem jött, — az, rendes birói utra tartozik.

A községi elöljáró elleni panasz felett, saját hatáskörében, a községi bizottság határoz. Mig viszont, a községi elöljáró gyakorol fegyelmi hatóságot a község és intézetei szolgálata felett; a község büntető jogát (az előbb említett rendőri bírságot) ő gyakorolja, 2 tanácsos közbejöttével. Sőt, ha rendőri parancsainak nem engedelmeskednek, 5 forint bírságot joggal bir. Ezen intézkedései ellen is a panasz a kerületi politikai hatósághoz megy. De papok, hivatalnokok, tanítók, birodalmi tanácsai vagy tartománygyűlési tagok és a községi virilisták elleni, hasonló büntetések, előleges helybenhagyás végett, betérjesztendő a kerületi politikai hatóságnak. A községi elöljáró, csak a községnek önálló hatáskörébe tartozó cselekvéseikért felelős, a községi bizottságnak; az úgy nevezett átruházott hatáskörben, a községek és elöljáróik, minden cselekvésükért felelősséggel a politikai hatóságnak tartoznak.

Azt már említém, hogy a község törzsvagyona felett a tartományi bizottság örködik; tehát annak felosztásához is, ennek beleegyezése szükséges. A közös vagyon jövedelme pedig csak a községi kiadások fedezése után osztható fel a polgárok közt; de ezek csak a háztartásukra szükséges összegekre bírnak jogosultsággal, és e jogosultságot, az új jövevény, »Einkaufsgeld«-del veszi meg. A fölösleges jövedelem a községi pénztárba foly vissza. Ha pedig a községi költség közös jövedelméből nem fedezhető, első sorban a községi haszonélvezettel bírók, e haszonélvezet arányában, tartoznak a községi szükségekre adózni. Ha több község egyesül, ennek felosztása, vagy általában a haszonélvezet feletti vitás kérdések felett: a kerületi képviselő határoz; épen így a vagyon elzálogosítása, jövedelem fölösleg felosztása, 12 éven túli bérlet, a rendes jövedelemből nem törleszhető kölcsön, a rendes erdőfordán túli favágás tárgyában.

A kerületi képviselő helybenhagyása szükséges ahoz is, ha a község a rendes adókhöz (bár a tartomány által megszábotott határig) nem egyenlő százalékban vet ki pótlékot, — szükségei fedezésére.

A községi adóztatás tekintetében, általános szabály az, hogy külön szolgálványok vagy egyes vagyonrészek kizárólagos javára szolgáló adók, csak ezekre vetendők; a községi lakók kényelmére adott kiadások pedig csak a községi házak, iparüzletek és bennlakók jövedelmei után kivetendő adókkal fedezendők. Említém, hogy Csehországban a községi pótdadó egyenes adókra 10^o/_o, közvetett adókra 15^o/_o lehet. De a fogyasztási adó csak helyi fogyasztásra vethető és az egyenes adóknak 5^o/_o pótlékánál már a virilisták külön beleegyezése szükséges. Azonban a kerületi gyűlés engedélyével 10—20 százalék pótlékot is vethetnek a községek az egyenes adókra, és 15—30^o/_o-kot a közvetett adókra. Ezen százalékokon felül minden pótlékhoz — tartományi törvény által nyert engedély kell. Ugyan ez kell: új adók behozásához is.

A község, közmunkát is róhat ki, az egyenes adó arányában. Ennek (pénzben becsült) mértéke is, a pótdadóhoz hozott szabályokban leli határát. Egyeseknek csak törvénytelen és aránytalan adóteher ellen lehet fellebbezni, a kerületi bizottsághoz. Ez a községi eljáróság tagjai felett is fegyelmi hatóságot gyakorol és azokra, kik a község önálló hatáskörén belüli köte-

lességeiket megsértik, 20 forintig menő birságot határozhat. Míg megfordítva: az átruházott hatáskörben való fegyelmi jogot, ugyancsak e büntetés mellett, a kerületi politikai hatóság gyakorolja a községi előjárók felett. Ugy, hogy ha ezek köteleseégeiket, az átruházott hatáskörben, nem teljesítik — ezen teendőktől a kerületi politikai hatóság meg is foszthatja őket, és mást bizhat meg azokkal, a község költségén.

A cseh községi választói jogot, az 1864. ápril 16-iki, e czélből hozott törvény értelmében, a polgárok, papok, hivatalnokok, diplomával bíró egyének és azok gyakorolják, kik a községben legrább 3 év óta egyenes adót fizetnek. Még pedig, az adó fizetés összege szerint, három részre oszlanak a választók, és külön választják a képviselőt egy-egy harmadát.¹⁾

A községnek többé-kevésbé hasonló szervezete van Ausztria többi tartományaiban is, mert az általános törvény szigorú hatások közzé szorítja a helyi alakulásokat. Bár Tyroltól kezdve, hol még az Allmende uralkodik, — az iparos cseh községekig, a kultura nagyon különböző fokán állnak az osztrák községek; de azok szervezete mindenütt: 1. Érdekképviselőre van fektetve. 2. Önálló hatáskörük: vagyoni, egészségügyi, közerközségi és személy, valamint vagyon biztonsági teendőkre van szorítva. Ezekben is: úgy az adózás, mint vagyon kezelés tekintetében, a kerület választott és politikai hatóságnak közös ellenőrzése alatt állanak. 4. Minden átruházott (iskolai, rendőri, forgalmi stb.) teendőben pedig egyenesen a politikai hatóság alá vannak rendelve.

Az osztrák városok külön szervezete csak a magistratus megteremtésében, a helyi rendőrség és adózás azon kiterjedésében nyilvánul, mely Németországon is mindenütt előfordult. Szervezetük általános törvényben nincs szabályozva. De azt megjegyezhetjük, hogy a mely mértékben szaporodik ezek teendője, az átruházott hatáskörben, abban a mértékben nevedik az állam ellenőrzési joga és hatalma felettök. Az is jellemző, hogy a nagyobb osztrák városok, adózás tekintetében, sokkal jobban hajlanak a közvetett adókra, mint a német városok. Úgy, hogy pl. Bécs budgetjében sokkal jelentékenyebb részt foglalnak azok

¹⁾ L. Dr. Stolpnál a két törvény szövegét. 4. kötet 257—307. l.

el, mint bármely német városban. És míg Lipese, Stuttgart alig ösmerik azokat, Prága, Grác, Lemberg jelentékeny jövedelmeket vesznek be e czímen. Hogy a pótdó mellett, melyet egyenes és közvetett adók után szednek, külön házbéradót, kutyaadót, helypénzeket és illetekeket is szednek; az a városoknál általános előforduló jelenség.

A teherviselés helyi arányairól álljon itt egy példa: Galiczia 3635 községéből: 5^o/_o községi pótdón alól szed 260 falu, 5—10 százalék között 831, 11—20 százalék közt: 1369; 21—50 százalék közt: 1,111 község; 51—75 százalék közti 53, 76—100 százalék közt 9 község és 100 százaléknál több pótléket szed: 2 község.¹⁾ De Galiczia 567 községében önálló községi adórendszer van, mint Bilinski megjegyzi »gyakran barbar adófokozatban.« Igy 75 községben, hold szám szerint, 138 községben, ház szám szerint, 354 községben a gazdák, lakók, sőt az 1848 előtt létező robot szerint, történik a községi adózás. Némely városban pedig, még a lengyel időből, fenmaradt a belfogyasztási cikkek megadóztatása, (propinatio) a termelésnél. Ez érvényes 77 galicziai városban; bár 96 van arra jogosítva. Mindez mutatja a községi adórendszer rendezetlenségét és az ez uton előálló túlterhelést, sok visszásságot, és a reform szükségét Ausztriában is.

¹⁾ Bilinsky. »Die Gemeindebesteuerung.« 91. l.

Z á r s z ó.

Azt hiszem, hogy ismétlések nélkül, nem bocsátkozhatnám az elmondottakból levonható általános elvek és alapeszmék elősorolásába. Az önkormányzat és autonomia közti különbséget feltüntetém e munka elején. Amannak közigazgatási és politikai jelentőségét kifejtém Anglia és Németország helyi kormányzatának szervezeténél; feltüntetém, hogy a községi és városi szervezet mily különböző tényezőket igényel és fejt ki a latin államokban és Németországon; kitüntetém, hogy a közmunkaügy Franciaországban, a szegényügy Angliában és Németországon; a kulturális feladatok Németországon és a latin államokban vannak legrészletesebben kifejtve. Ráműtattam, hogy Oroszország mily széles alapon oldá meg a község és kerület gazdasági feladatait; feltártam az egyenes és fogyasztási adók viszonyát a helyi kormányzatban és azon megoldást, melylyel Belgium, Hollandia, Spanyolország egyfelől, és Olaszország, másfelől, a fogyasztási adók helyi, községi hátrányait elhárítani akarák. Említém, hogy az út- és rendészeti ügy mily nagy mérvben veszi igénybe a kerületi, tartományi közegek működését, hogy ezek, valamint az iskola, közgazdasági és más kulturális kiadások túlterheléssel fenyegetik a községeket és mindinkább területi expansivitást nyernek. A közigazgatási jogszolgáltatást feltalálta Anglia és Németország helyi kormányzatában; csak az adóügy decentralisált kezelésében találunk a latin államokban némi haladást e téren.

Általános törvénynek ösmertük fel, hogy a kerületi és tartományi választott hatóságok állandó bizottságokkal ellenőrzik, kisebb nagyobb sikerrel és jogkörrel, a közigazgatást és

még Angliában is szaporodik e választott hatóságok jogköre, feladata.

A község és kerület, valamint állam határvonalainak megállapításába, elméleti fejtegetésekkel nem bocsátkoztam. A törvényekben akartam feltüntetni az általános körvonalokat. Nem mintha elméleti fejtegetések hiányában lennénk e téren. Hisz maga a községi és állami adó alapjának megszabása egész irodalmat foglalkoztat. Michaelis, Faucher, Wolf a községi adót szolgálati fizetésnek nézik; mert a község működését gazdasági feladatnak tekintik; ezért adóalapjául a ház- és telekadót ajánlják: míg Wichmann, Emminghaus, Werenberg (és a porosz javaslat indokolása is) a községet is közjogi intézménynek tekintik, melynek adóalapját az általános adókötelezettségben keresik; de a két ellentétes irány között helyesen közvetít Grumbrecht; mert a község némely feladatai gazdaságiak-, sőt szolgalmányoknak vehetőek; tehát a *do ut des* elve szerint szabandók ki; míg mások: közigazgatási és általános kulturalis, közbiztonsági természetűek; tehát általános adótehernek tekintendők. Épen így van a kerületnél is. Ennek, valamint a tartománynak hatáskörében azonban, a gazdasági elemeket: a rendészeti, forgalmi és kulturalis feladatok nyomják háttérbe, és mintegy sublimálják a község feladatait, hogy azokra igazságtalan teher ne nehezedjék.

Mindezt az egyes országok törvényeiből észre lehet venni és különösen a területi szervezkedés bizonyítja az új irány érvényesülését, mely egyfelől decentralizálja az államot, másfelől átveszi a község feladatainak súlyosabb részét. De az is bizonyos, hogy igaza van Sybelnek ¹⁾ ki a község, kerület és állam paralell feladatai és adóztatása mellett, kimutatja a túlterhelés és kettős adózás anomáliáit és feltünteti annak szükségét, hogy hatáskör és adóalap, az új fejlődésnek megfelelően, pragmatikusan szabályoztassék. Bár ezt most még utopiának tartom; mert a fejlődésnek csak kezdetén vagyunk és a forgalom, iskolaügy, rendészet terén sok oly feladat van, mely a község, kerület és állam közreműködését egyenlő alapon veszi igénybe.

Az elmélet, természetesen, leginkább a községi adóalappal

¹⁾ L. »Deutsche Rundschau« 1877. 8. f.

foglalkozott; mert a tudósok között sem volt véleménykülönbség arra nézve, hogy a kerület és tartomány, kevés szolgálati kiadásain, vagy itt-ott előforduló gazdasági működésén és vámszedésén kívül, egészen: vagy a község, vagy az állam subsidiumára, illetőleg adóalapjára van szorulva. Ujabban, e tekintetben, csak azon jelenség észlelhető, hogy inkább utalják a tartományi és kerületi budgetet az állami segélyre, mint a községi hozzájárulásra; teszik ezt főleg azok, kik viszont, a községet akarják, pénzügyi tekintetben, minél inkább, emanczipálni.

De a községi adórendszerrel, főleg az utóbbi években és különösen a porosz javaslat megjelenése óta, nagy mértékben foglalkozik a tudományos irodalom és közönség, főleg Németországon. E tekintetben két, egészen ellentétes iskola küzdött Németországon és a különböző nemzetgazdasági kongresszusokon ép úgy, mind az irodalomban, hol egyik, hol másik győzött. Az egyik a Faucher-féle iskola, melynek theoriáját a »Vierteljahrschrift«-ben fejté ki Faucher, ki a községet egészen gazdasági testületnek tekinti, mely a szolgálat és ellenszolgálat alapeszméje és mértéke szerint bir adóztatási joggal. Ő az »in rem versio« elvét látja megtestesülve a községben; ezért a telek- és házadót tartja természetes községi adónak. Tehát: a jövedelmi adót, fogyasztási adókat, a személyes adót, idegenek, jogi személyek személyes adóját kizárja; csak a házbér útján, az adó repercussiójával, akarja ezeket terhelni, s az adómértéket a községi élvezetekben, vagy jobban mondva: előnyökben látja, úgy, hogy egy nagy házhoz hasonlítja azt, melyben a portástól, a gázvilágításig, a különböző lakosztályokban és emeletéken lakók, élvezeteik árnyában fizetik meg a szolgálatokat. Így jut arra a conclusióra, hogy »a községben az egyes csak azon előnyért, hogy az emberek nagyobb számával lakhatik együtt, kik közt a szállítás nélküli munkafelosztás megtörténik, annyit kell fizetnie, mennyi szükséges, hogy ily nagyobb számnak együtt lakását lehető kényelmessé és biztossá tegye.«¹⁾

Ez elmélet, mely az állam pénzügyben is képviselve van egyébiránt Rotteck által, oly nagy hatást tett a német irodalomra és a tudósokra, hogy alig egy év múlva, 1864-ben, a hamburgi

¹⁾ L. »Vierteljahrschrift für Volkswirtschaft« II. k. 210. l.

kongressuson, a német nemzetgazdák ki is mondják Wolf indítványára, hogy a községi adók »azon elvre fektetendők, hogy a szolgálat az ellenszolgálatnak lehetőleg megfeleljen.« (3. Res.) Csak Gumbrecht, Nessmann és Reutsch küzdöttek ellene, vitatva a községnek közjogi, az állammal rokon természetét, mely tehát a »Leistungsfähigkeit«-ra fektetheti adóját.

1865-ben a nürnbergi kongressuson ez utóbbi, helyesebb irányt Emminghaus hiába képviselte, itt ugyan csak adat gyűjtés elhatározásáról volt szó, de azért Wolf hangoztatta vele szemben, hogy nem akar kommunizmust, — mintha az állam élet az lenne! Braun 1866-ban, a »Vierteljahrschrift«-ben már kezd distinguálni, elősmeri, hogy vannak oly községi célok, melyek »több, mint gazdasági természetűek«, fel is említi a rendészetet; de azért a községet »túlnyomóan gazdasági köteleknek tekinti, melynek célja: együttlakás és más közösség útján, az államgazdaság céljait (kereskedelem és ipar) és a mezei gazdaságét (földművelés, szőlőművelés, marhatenyésztés) jobban és biztosabban elérni.

Az állami és községi feladatok különbözősége, vagy a mértékben, vagy a nemzetközi védelmi és politikai célok kizárólagos állami természetében, igen nagy és ennek megfelelően, vannak ugyan kizárólagos községi célok is; sőt elismerjük, hogy ezek fedezésére: külön adókat, illetékeket is czélszerűen zedhet a község; de a közjogi alapot, valamint a kulturalis közös célokat teljesen ignorálják a német nemzetgazdák, a fentebbi határozatokban és meghatározásokban. E téves irány uralkodott még 1867-ben, a hamburgi congressuson, hol Braun volt a referens, és az általa, valamint Michaelis, Wolff által védett theoriával hiában küzdött Rössler, Emminghaus, Grumbrecht közjogi theoriája; a kongressus követelte az államtól: a telek- és házadó átengedését.

Azonban az utóbb nevezett írók sikerrel küzdöttek az irodalomban a tévedés ellen. Már korábban és később is, nevezetes támogatókra talált irányuk. Már 1848-ban a praktikus Mayer, küzd a község magánjogi felfogása ellen. St. Mill is kiemeli, hogy annak nemcsak helyi, de nemzeti feladatai is vannak; megtámadja Hack is a községnek gazdasági felfogását. Stahl, Ahrens, Mohl: politikai, Brasch: nemzetgazdasági oldalát világítják meg a kérdésnek; Stein Lőrincz is, kézi könyvében »pénzügyi testü-

let«-nek tekinti a községet; de a közjogi irány érdekében. Legutóbb Friedberg ¹⁾ és Bilinski ²⁾ csatlakoznak ez irányhoz. Friedberg részletesen czáfolja Fauchert, kimutatva, hogy még azon hasonlata sem áll, hogy a lakház előnyeit vagyoni képességüknek, vagy csak (az attól is eltérő) bérfizetésüknek megfelelően élvezik a lakók; mert portást, lépcsőt, gázt, tovább, többször használhat a szegény harmad emeleti lakó, mint a gazdag első emeleti.

Az új irány egyik jelentékeny képviselője Gneist, ki angol tapasztalatai alapján, nagy művében (I. Selfgovernment 153. l.) az önkormányzati adó alapot így határozza meg: »Az önkormányzat adórendszere általános polgári (alattvalói) kötelességen alapszik és nem egyesek gazdasági érdekén; tehát sem megállapítani, sem kimérni egyesek érdeke szerint (mint az illetékekét) nem lehet; hanem egyeseknek a községi kötelekben való anyagi képessége, (Leistungsfähigkeit) szerint, mint egyenes, személyadót, a birtok után kell kivetni.«

Természetes, hogy a fizetési mérték meghatározásában, mennyiben csak a birtok után akar adóztatni (az angol »visible propriety« benyomása alatt) Gneist igen kizárólagos, de az alapeszme meghatározásában helyes uton jár.

Ez új irány most már a németek közt is túlsúlyra emelkedett. A »Verein für Social politik« által, a községi adó ügyben kiadott tíz vélemény körül csak egy szól a Faucher-féle »szolgálat és ellenszolgálat« mellett; pedig nagyon különböző irányu és állású tudósok nyilatkoznak. Van köztük 3 nemzetgazda, 4 községi hivatalnok, 2 állami hivatalnok és egy jogtanár. Hoffmann, Ludwig Wolf, Reitzenstein, Heitz és Samter, határozottan a »Leistungsfähigkeit«-ot ajánlják községi adó alapul, Hoffmann csak bizonyos, kimutatható, specialis szolgálatokért kíván külön díjt, a mi elfogadható; Bruch is, a földbirtokot külön mértékben kívánja adóztatni, mert a községi életből ennek vannak legnagyobb előnyei, de a Faucher szolgálatai teoriájától ez még messzi van. Zürn »teljesen téves«-nek mondja ezt. Samter is azt mondja, hogy »szám szerint« a szolgálatokat kiszámítani

¹⁾ »Die Besteuerung der Gemeinden Dr. Robert Friedberg. Berlin 1877«

²⁾ »Die Gemeinde Besteuerung. 111—130. l.«

sem lehet; Nasse hasonló értelemben nyilatkozik; csak Ernst Meier van még a Faucher-féle eszme mellett.

Ily előzmények után nem csuda, ha a »Verein für Socialpolitik« gyűlése 1877. oct. 6-iki ülésében, Berlinben, Wagner szép előadása daczára, melyet ez később kibővítve kiadott ¹⁾ hasonló értelmű, tőle eltérő, nem egyoldalú határozatot hozott. Wagner kifejté a községi adórendszer alapját, vagyoni képességben keresé azt, 20 tételben kiterjeszkedett: a progressivitás szükségére, sőt »külön megadóztatását« kívánta az oly birtoknak, melynek értékét neveli az egész községi fejlődés és összes községi szolgálat, a tulajdonos megfelelő szolgálata nélkül.« Ez az úgy nevezett »Konjunktur Gewinn« megadóztatása, melynek teoriáját Wagner, Rau kézi könyvének, általa eszközölt új kiadásában, részletesen kifejté; de a mely (pusztán fekvő városi telkekre vonatkozik, mint Friedberg fentebb említett könyvében részletesen kifejté) emlékeztet egy kissé Faucher teoriájára. Követeli Wagner a fundalt és nem fundalt vagyon különböző megadóztatását, a künnlakók és moralis személyeknek a fizikai személyekkel egyenlő hozzáadéki és vagyoni adóval terhelését.

Ez eszmemenet ellen hozta fel Nasse, hogy nagyon is »érdek adózást« hoz be, mi, nézetünk szerint, ellenkezik, a község közjogi természetével is. Wegner (duisburgi polgármester) azon helyes eszmét fejtegette, hogy a községi adó reformot állami adó reformnak kell megelőznie, kimutatva, a rajnai városok példájából, hogy a sokszor 400—600%-nyi pótlékkal mily túlterhelés és aránytalan adózás jár; Held kiemelte, hogy gyakorlati szempontból kell a kérdést felfogni, csak az elérhető után kell törekedni és nem jelszavak után indulni; Braun pedig megrotta Wagner socialistikus tendenciáját. Végre a Held által formulázott következő feltételek jutottak érvényre: 1. Állami törvény által és pedig az egyidejűleg szükséges, állami reformokra való tekintettel, meghatározni, mely adók szedendők, a különböző községekben. 2. Városokban és falvakon, főleg a következők szedendők: a) külön járulékok, a kimutat-

¹⁾ Di Communalsteuer Frage »Ausarbeitung eines Referats im Verein für Socialpolitik« von Adolf Wagner. Leipzig und Heidelberg, 1878.

ható érdekeltektől. b) real adók, főleg telek, föld és épület után. c) Személy adók minden, a községben lakó, önálló fizikai személytől. d) Nagy városokban, fogyasztási adók, részben a c) alatt említettek helyettesítésére. 3. Állam törvény határozza meg azon arányt, melyben igénybe vehetők e főbb adónemek, tekintettel a község igazgatás főbb ágaira és az illető községi kiadási tételekre. Úgy, hogy a hozadéki adók nyeredéke körülbelül fedezze a községi gazdasági kiadásait. 4. A járulékok és hozadéki adók függetlenek legyenek az állam hasonló adóitól, a községi, személyes, különösen jövedelmi adók, a megfelelő állami adókkal kapcsolatban, becsültessenek.«

E határozat a legújabb fejlemény kifejezése. Jellemzi ezt: 1. a községi és állami feladatok hasonlatosságának közjogi előismerése; 2. a községi és állami adók összefüggésének kifejezése; 3. kerülve van a pót-adó rendszer kötelező kimondása, de az együttes reform, sőt a személyes és jövedelmi községi adóknak, az államiakkal kombinációjá, más alakban bár, e szükségét fejezi ki; és az ingatlan adózás, bár törvényes korlátok és arány szerinti, önállása van megtartva a községnek; a mi, tekintve főleg a ház és föld jövedelemnek, épen a község intézményeivel, fejlődésével kapcsolatos emelkedését, hanyatlását, mindenestre jogosultsággal bír. De 5. különösen az állami ellenőrzés, arányosítás kiemelése figyelemre méltó e határozatban. Így áll most theoria és praxis e kérdésben.

A konjekturák kívül esnek munkám keretén, ennek célja az általános fejlődést és a különböző alakulásokat röviden eladni és így a jövőre vonatkozó következtetéseket az olvasóra bízom.

Még csak az van hátra, hogy röviden jelezzem azon álláspontot, melyet hazám törvényhozása a helyi kormányzat, a községi, megyei autonomia és önkormányzat terén elfogal.

A megyék szervezéséről szóló: 31870. 42. törv., az 1871. 18. községi, továbbá az 1876. 6. t., mely a közigazgatási bizottságról, az 1876. 15. t. cikk, mely az adófelügyelőkről szól, képezik azon négy főtörvényt, melyek nálunk a helyi kormányzat és önkormányzat új irányú szervezetét tartalmazzák; bár az 1872. 8-ik törvény, mely az iparhatóságokat is tartalmazza, továbbá az

1875. 35. törvény, mely a községi törvénynek a községe k ház tartásáról, jótékony intézeteiről, szegény ügyéről szóló intézkedéseit a törvényhatósággal felruházott városokra is kiterjeszti és csak az önállóvagyon kezelést hagyja meg ezeknek; végül: a közegészségügy rendezéséről szóló 1876. 14. törvény és a népiskolai hatóságról szóló 1876. 28. t. szintén a községi és helyi kormányzat reform elemeit tattalmazzák.

A községek háromfélék, vagy kis és nagy községek, melyek csak képvisellel bírnak, és pedig 10—40 taguval, a lakosság arányában, vagy községek, melyek rendezett tanácssal is bírnak és (48—200 tagból álló) képvisellel; és városok, melyek önálló törvényhatóságot képeznek. Úgy ezekben, mint a megyékben; a képviselet felét a legtöbb adót fizetők (virilisek) képezik. 2 évi bennlakás és adóviselés a községi polgárjog megszerzésének feltétele. A kis és nagy község; vagyonát kezeli, tűz- és közrendőrséget végez, szegényeit elrtani tartozik. A rendezett tanácsú város ezeken kívül: 1. piaczi, mezei, városi, középítészeti és közegészségügyi rendészetet gyakorol; 2. árva- és gyámhatóságot képez; 3. első folyamodású iparhatóságot gyakorol. A község felett a törvényhatóság van. Csak ennek, jóváhagyása hajtható végre: 1. a községi adóra vonatkozó határozat; 2. a községi vagyon elidegenítése vagy 6 éven túl bérbeadása; 3. kölcsönvétel; 4. új hivatal állítása; 5. a költségvetésben elő nem forduló terhes szerződések megkötése vagy felbontása; 6. történelmi emlékek fenntartása, átalakítása, lebontása tárgyában hozott határozat, valamint mindaz, mihez a törvény felsőbb megerősítést köt ki. Fellebbezés a belügyminiszteriumhoz történik. A kis községek ellenőre a szolgabíró, a rendezett tanácsú városok közvetlenül az alispán alatt állanak.

A községi előljárást képezi: kis községben a bíró, körjegyző és 2 tanácsbeli, (esküdt), nagy községben a bíró, 4 tanácsbeli, községi pénztárnok, közgyám, községi jegyző és orvos. Rendezett tanácsú városokban az előljárást áll: a polgármesterből, rendőrkapitányból, tanácsnokokból, főjegyzőből, rendes fizetéses jegyzőkből, árvaszéki ügyész és ülnökből, pénztárnokból, számvévőből, ellenőrből, közgyámból, levéltárnokból, orvostól, mérnökből és a helyi igények szerint rendszeresített más tisztviselőkből. A rendezett tanácsú város statutumokat is alkothat. A

jegyzők élethossziglan választatnak minden községben, az előjáróság kis és nagy községben 3 évre, rendezett tanácsú városban 6 évre választatik.

A községi költségvetést a törvényhatóság hagyja helybe. Kis és nagy községekben: a község minden tagját egyenlően érdeklő közigazgatási költségek, ide értve az 1868. 38. törvény értelmében a községi iskolák kötelező fenntartását, az egyenes államadók után szedendő pótlékkal fedezendő, azon költség, mely csak a földbirtok érdekében vetendő ki (pl. mezei rendőrség) csak a földadó után szedendő; végre a többi költség, t. i. belrendőrségi és a közbiztonságra vonatkozó kiadások: csak a ház, jövedelem és személyes kereseti adó után vettetik ki: de a gazdasági és megyei felügyelet költségeihez, a községhez csatolt azon birtokok tulajdonosai, kik azoknak hasznát nem veszik és e tekintetben magokról gondoskodnak, — járulni nem tartoznak.

Rendezett tanácsú városokban az egyenes államadó után vettetik ki a költség; sőt a belügyminiszter »indokolt felterjesztésre« »a mennyiben az állam jövedelmeinek csökkenése, s az ipar- és kereskedelem veszélyeztetése nélkül eszközölhető«, megengedheti a közvetett adók utáni pótlékok szedését is. A községi lakosok kézi és szekeres munkára is kényszeríthetők; mit, természetben vagy pénzzel megváltva, lehet leróni, de csak is »az utczák, községi védő gátak, közlekedési vonalak és eszközök« fenntartására fordíthatók. A vicinalis utak fenntartására a törvényhatóság, érdekeltségük szerint, csoportosítja a községeket és azok költségének felosztását, az érdekeltek meghallgatásával, ez állapítja meg.

Állami, törvényhatósági hivatalnokok; továbbá lelkészek javadalmaik után, községi adómentesek.¹⁾

A köztörvényhatóságok hatásköréhez tartozik: a törvények és kormányrendeletek végrehajtása; saját ügyeiknek önálló intézése, ezekre vonatkozó határozataikat és szabályrendeleteiket saját közegeikkel hajtják végre. De az oly határozathoz, mely a

¹⁾ L. Az említett törvényeken kívül »Magyar közigazgatási jog.« Fésűs György 72—102. l. A »Magyar közigazgatási tudomány.« Boncz Ferencz 1. kötet II. fejezet.

költségvetés megállapítására, ingatlan vagyon elidegenítésére vagy szerzésére, kölcsönvételre, a költségvetésben elő nem forduló terhes szerződések kötésére vagy felbontására, új hivatalok rendszeresítésére, vagy fennállók megszüntetésére vonatkozik és általában minden határozathoz, melyre nézve a törvény felsőbb megerősítést rendel, belügyminiszteri engedély szükséges. Magán felek is, a törvényhatóság sérelmes határozatai ellen a belügyminiszterhez folyamodnak. A törvényhatóság árva- és gyámhatóságát külön árvaszék által gyakorolja, ebből is a fellebbezés a belügyminiszteriumhoz történik. A törvény kimondja, hogy a törvényhatóságnak joga van saját költségei fedezésének és beszedésének módját meghatározni. A törvényhatósági költségek a házi adó által fedeztetnek. Ez a házi adó a négy egyenes (föld, ház, jövedelem és személyes kereseti) állami adó után százalékokban vettetik ki. Sőt a törvényhatósági joggal felruházott városok, a közvetett államadókra is vethetnek pótlékot és a városban, annak területén illetékeket, helypénzeket, vámokat szedhetnek és az állam által igénybe nem vett adókat is hozhatnak be. A törvény e rendeletek csak a városokban van életbe lépve; a megyék közigazgatási és árvaszéki szükségait most is az államudiget fedezi; e végre pl. 1877-re 4.950,000 forint vétetett fel a budgetbe és ez, három évi helybenhagyott költségvetésük alapján, osztatik ki a megyék között. Itt tehát egy megoldatlan kérdés van, melynek alapelve le van téve a törvénybe, és mint láttuk, talál ez, az európai kerületi és tartományi adórendszerekkel; mert mindenütt az egyenes pótdó rendszer érvényesült a területi hatóságoknál. Csak itt-ott találunk vámokra, kutya, vagy más mellékes adókra és az útvámok kérdése még nálunk sem egészen elítelt dolog.

Természetes, hogy az államsegély megszüntetése és a házi pénztár behozása nem csekély nehézségekkel fog járni; mert a megyék most nem adóalapjuk szerint részesülnek az államsegélyben és viszont közigazgatási szükségük sem felelnek meg az államsegélynek, sem adóalapjuknak. És ha a törvény, a túlterhelés megakadályozása végett, bizonyos százalékban határt fog szabni a helyi adózásnak: akkor a területi csoportosításra lesz szükség, hogy a szükséges adóalap elő álljon. E tekintetben: a rendezett tanácsú városok beolvasztása a megyékbe, annyiban

volt hasznos rendszabály, menyinyiben az általános közigazgatási szükségek fedezéséhez, ezek is a megyei adóalapba contribuálnak.

A törvényhatósági bizottságnak felét a virilisek, felét a választott tagok képezik; a választhatóság feltétele irni, olvasni tudás, 2 évi ott lakás és adófizetés, és az, hogy az illető, a törvényhatósággal semmiféle üzleti összeköttetésben ne álljon. Budapesten még a magyar nyelv tudása is megkívántatik. Városokban 48-nál kevesebb, 400-nál több, más törvényhatóságokban 120-nál kevesebb és 600-nál több bizottsági tag nem lehet. A bizottság 6 évre választatik, felében három évenként megújul. A közgyűlés hatásköréhez a következő ügyek tartoznak: 1. Szabályrendeletek alkotása. 2. Közigazgatási és választó kerületek alakítása. 3. A törvényhatósági közlekedési vonalok, közművek, építkezések és a közmunka iránti intézkedés. 4. Kölcsönvétel. 5. Törzsvagyon szerzése vagy elidegenítése. 6. A költségvetés előirányzat megállapítása s a zárszámadások megvizsgálása. 7. A tisztviselők, az állandó, az igazoló, a bíráló választmány és egyes küldöttségek, valamint a közigazgatási bizottság tíz tagjának megválasztása; a főispán által felfüggesztett alispán, illetőleg polgármester helyettesítése. 8. A tisztviselők ellenőrzése, felelőség alóli felmentése, felfüggesztése, vagy ellenök a tisztvi vizsgálat elrendelése. 9. A tisztviselők fizetésének szabályozása. 10. Uj hivatalok és állomások felállítása vagy a régiéek megszüntetése. 11. A törvényhatóság felügyelete alatt álló pénztárak megvizsgálása. 12. A községektől hozzájuk történt fellebbezések másodfoku elintézése. 13. Kérelmezés és levelezés. 14. Indítványok tárgyalása, felirati jog gyakorlása stb. A megyei közgyűlésnek hivatalból tagjai: az alispán, jegyző, tisztvi ügyész, az árvaszéki elnök és ülnök, a szolgabíró, főpénztárnok, főorvos, főmérnök, levéltárnok, közgyám, számvevő és a rendezett tanácsu városok polgármesterei. A törvényhatósági joggal felruházott városokban pedig: a polgármester, jegyző, rendőrkapitány, tanácsnokok, tisztvi ügyész, árvaszéki elnök és ülnök, pénztárnok, főorvos, főmérnök, közgyám, számvevő és levéltárnok.

Törvénytelen határozat által okozott kárért magánosok iránt solidaris felelősséggel tartoznak a bizottság azon tagjai, kik annak meghozatalában részt vettek; ha nevök kitéve nem

lenne, a kárt a törvényhatóság pénztára téríti meg, a vizkereseti jog fenntartása mellett.

A helyi kormányzat betetőzését a közigazgatási bizottság képezi. Ebben, a törvényhatóság, tíz választott tagján kívül, a főispán, alispán, főjegyző, tiszti ügyész, főorvos és árvaszéki elnök által vesz részt; az államot: az adófelügyelő, államépítészeti hivatalnok, a tanfelügyelő, a királyi ügyész, a posta és távirida kerületi igazgatója képviseli. Ez képezi az egyenes adókban, közmunka ügyben az ellenőrző és fellebbezési forumot; sőt a vitás kérdésekben közigazgatási jogszolgáltatást is gyakorol; ellenőrzi az iskolai törvény megtartását és végrehajtását; a posta és távirida kezelést, a vasuti rend szabályok megtartását; mint első forum intézkedik a katonák nősülési és elbocsátási kérvényeiben; ellenőrzi a büntetőügyi gazdálkodást és fegyelmet. Elsőfokú fegyelmi hatóság s a j á t tisztviselő tagjai felett; kivéve a királyi ügyészt, ki ellen csak folyamodást intézhet az igazságügyminiszterhez; m á s o d f o k ú fegyelmi hatóságot gyakorol a többi törvényhatósági közegek felett, ezek ellen, a közgyűlés indítványára is, tartozik a fegyelmi vizsgálatot megindítani. De a községek és közegek elleni fegyelmi eljárás, valamint a községi határozat elleni fellebbezés ezentúl is a megyei közgyűlésnél, illetőleg közegeinél: a szolgabírónál és alispánnál marad; csak a következők fellebbezendők a közigazgatási bizottsághoz: 1. Községeknek egyesek magán concret ügyeiben hozott határozatai; 2. a községi igazoló bizottság azon határozatai, melyeket eddig a törvényhatósághoz kellett fellebbezni; 3. az alispánnak magánosok ügyében hozott határozata; 4. a községi és törvényhatósági adó ellen egyesek panasza; 5. ezen kívül mindaz, mit a törvény ezen hatáskörben ehhez rendel.

Ezekből kitűnik, hogy a közigazgatási bizottság közigazgatási jogszolgáltatásra hivatott forum, és minthogy állami és törvényhatósági hivatalos és választott közegekből alakult vegyes forum; tagadhatatlan, hogy e tekintetben, valamint fegyelmi ügyekben jobban megfelel e feladatoknak nyilvános, szakszerű eljárásával, mint a megyei gyűlés; melyben ki sem fejlődhetik az a bírói és szak-képzettség, mely egy elemeiben állandó hatóságban már a gyakorlat által biztosítva van. Minthogy a szolgabíró a községek, az alispán a rendezett tanácsú városok felett az első

közigazgatási, ipari hatóságot képezik; ezek, valamint ezek ellenőrzésével, a megyei gyűlés és közigazgatási bizottság hatáskörében megvan a közigazgatási jogszolgáltatás egy része; de minthogy sem a rendőrbíráskodás, sem a közmunkaügy szabályozva, sem a fellebbezési forum a belügy, illetőleg (a tárgy szerint) az illető szakminiszterek kezéből kivéve nincs; minek hátrányát, főleg az indirekt adó és illetékügyeknek, az adóhivatal, a pénzügyigazgatóság és (minden adóügyben) utolsó forumképen: a pénzügyminiszterium kezében hagyása miatt érezzük, így a közigazgatási jogszolgáltatás kellő garantiákkal ellátva nincs.

De másfelől a községi bírák és törvényhatósági közegek felett a fegyelmi eljárás lón pontosabbá, szigorúbbá téve az 1876. 7-ik törvény által. A községek alakulásait, illetékességi körüket szabályozta az 1876. 5-ik törvényzikk. A cseléd és gazda közötti viszonyt tárgyalja az 1876. 13. és az egészség ügyet az 1876. 14. törvényzikk. Mind e törvények iránya abban határozható meg, hogy úgy a polgárok jogai, mint a községek és törvényhatóságok kötelességei pontosabban legyenek megszabva. Így a kis és nagy községek, puszták beosztása, adózási viszonyai tekintetében; kis községből nagy községgé vagy ebből rendezett tanácsí várossá emelkedés vagy megfordítva, a szellemi és anyagi erő hiánya miatt, a visszafelé menés, sőt erre kényszerítés van az illető községek és a belügyminiszter hatalmába adva, az 1876. 5-ik törvény által. A gazda és cseléd közti vitás ügyekben megyékben a szolgabíró, rendezett tanácsú városokban a rendőrkapitány vagy egy tanácsos; viszont törvényhatósági joggal bíró városokban a rendőrkapitány és Budapesten a kerületi alkapitányok vannak elsőforumú hatósággá téve az 1876. 13. törvény által; míg második forum: megyékben az alispán, városokban a tanács, illetőleg Budapesten a főkapitány. Az új közegészségügyi törvény (1876. 14.) pedig gondoskodik a szegény betegek és gyermekek ápoltatásáról, megszabja a közkórházak feltételeit; de e tekintetben csak a meglévő intézetekre szorítkozik, kórházak felállítási kötelezettségét sem községekre, sem törvényhatóságra ki nem mondja; a járásorvosok és körorvosok hatáskörét szabja meg: a himlő-oltás, iskolai, községi egészségügy tekintetében, valamint járványok alkalmával; hat ezer lakóval bíró községekre mondja ki egy orvostartás kötelezettségét; a kisebb köz-

ségek csoportosulását szabja meg körorvosok tartására; a törvényhatóságoknak tartja fenn a fizetés megszabását és a szolgabírókra e téren is részletes feladatokat biz, a közegészségügy, utczai, építészeti rendészet tekintetében; a lelecek, örültek, siketnémák stb. ápoltatása iránti gondoskodást is reájok bizza. Ezek közül a vagyontalanok eltartásáról, ápoltatásáról a községek tartoznak gondoskodni és az élelmi czikkek, ivóvíz, halottkémlet feletti elsőfoku ellenőrzést is ezek végzik, — a szolgabíró felügyelete alatt.

Adóügyekben az adófelügyelők intézményének behozása által (1876. 15. t.) történt nevezetes változás; mert a községek adókivetését a földadóban, a kereseti adók első osztályában, a házosztály és házbéradóban, az általános jövedelmi pótdadóban és a fényüzési adókban: ennek ellenőrzése, illetőleg utasítása teszi lehetővé; viszont a kivetési bizottságok elé tartozó 3-ik és 4-ik osztályu kereseti adó, tőkeamat és járadék adó, bányá- és nyilvános számadásra kötelezett vállalatok adójának felülvizsgálása szintén hozzá tartozik; és alsófokon az összes adóügyi közegek felett fegyelmi hatóságot gyakorol; másodsorban, a közigazgatási bizottság tagja, hová a községi kivetés alá eső adókban a fellebbezés megy. Ennek minden határozata ellen fellebbezési joga van a pénzügyminiszterhez. Az adókönyvvvelés a községi jegyzőkre, illetőleg községi adóhivatalokra; a végrehajtás a bíróra és szolgabíróra van bízva, a legszigorúbb felelősség terhelve őket késedelem vagy mulasztás esetén.

Mindebből kitünik, hogy a község és törvényhatóság az állam által több feladatot nyertek, hogy csak a szélesebb körü egészségügyi, iparhatósági, iskolai, adóügyi teendőket említsem; hogy ezek teljesítése szigorúbban van körvonalozva, a fegyelmi eljárás pontosabban megszabva és a helyi kiadások, ha a törvények teljes mértékben léptetnek életbe, tetemesen szaporítva. Bár sem a közmunkaügy, sem az önkormányzati adózás rendszere szabályozva nincs és így a községek és megyék a régi jövedelmi források mellett úgy a törvények, mint a fejlődő élet által számos új feladattal vannak terhelve. Pedig még az út- és csatornaügyek, rendészet, és rendőrbíráskodás; továbbá a vízjog, bányajog és a közigazgatási jogszolgáltatás országos szervezete és anyagi kodexei hiányoznak; ezekben, ha a kor színvonalára

lesz emelve a feladat, még sok teendő és teher vár úgy a községekre és törvényhatóságokra, mint magára az államra.

És mégis, már most tapasztalható a túlterhelhetetés. A megyék az államsegélyből kijönni nem tudnak, a községek és városok nagy pótlékokhoz kénytelenek folyamodni. A statisztikai hivataltól, magán szívességből, megkaptam, a községi pótlékok kimutatását 1874-ből. Ebből kitűnik, hogy megkérdezett 79 törvényhatóság közül 41, vagy semmi, vagy helytelen választ adott a községi pótlékok tárgyában hozzájuk intézett kérdésre; 9 törvényhatóság (Aranyosszék, Felső-, Fehér-, Közép-Szolnok, Mosony, Pest, Szathmár, Ung, Zemplén, Zólyom) általánosságban konstatálja a községi pótlékok szaporodását, itt-ott türethetlenségét. 29 törvényhatóság részletesebb és pontosabb választ ad és ez nagyon tanulságos.

Igy: Abaújban a községi pótlék az egyenes adó után 8 kr, a házjövedelem és személy kereseti adó után $27\frac{1}{2}$ kr; Aradban egy község sem fedezheti szükségeit községi pótlék nélkül, számos községben a pótlék 40—80 százalékát egy benn sem lakó földes ur fizeti; átlag a megyében a községi pótlék 25%. Baranyában 121 községben 1—10%; 95 községben 11—20%, 36 községben 21—30 százalék, 7 községben 31—40% és 2 községben 41—50 százalék a községi pótlék. Békésben a községi pótlék mindenütt mérsékelt, Orosháza és Tótkomlós oly vagyonos, hogy rá sem szorult, Belső-Szolnokban a községi pótlék átlaga 30%, Beregben: Beregszász, Munkács, Bereg, Vári és Beregújfalú községi földekből és regaleból fedezik szükségeiket. De van község, mely állami adója 65%-kát szedi saját céljaira és a legkisebb pótlék 10%. A szolgabíró járások szerint az átlag vagyon különböző. A tiszaháti alsó járásban 16.41%, a felsőben 22.24%, a kászonyi járásban 20.05%, a felvidéken 19.86%; a munkács-latorcza balparti járásban 28.60 százalék, a jobbpartiban: szintén ennyi; a vereckzeiben 25.28 százalék a községi pótlék átlaga.

Biharban az egyes szolgabíró járásokban is akkora eltérés van, hogy a bárándiban az e czímen szedett községi jövedelem minimuma 40 frt, a maximum 800 frt, a belényesiben 70 frt 34 kr minimum és 1316 frt 44 kr maximum van szedve községi pótlék czímen; sőt a szalontaiban 109—11,084 forint közt ingadoz a mi-

nimum és maximum. Borsodban a községi pótlék átlaga : 12.86 százalék ; Csanádban 7.54 százalék az átlag 29 község kivetése alapján, csak Magyar-Bánhegyesen nincs pótlék, Csongrádban általános a községi pótlék és a legkisebb 13^o/_o, a legnagyobb 72^o/_o. Átlag 30^o/_o. Dobokában a községi pótlék 15—20^o/_o. Fehérben csak 13 község fedezte szükségeit saját jövedelméből, 85 község pótdából összesen 83,000 forintot vett be. A Hajdukerületből csak Böszörmény szedett 12^o/_o pótlékot 1874-ben ; Hont két kerületében nincs községi pótdadó, a többiben átlag 19¹/₂^o/_o ; legnagyobb 38, legkisebb 1^o/_o ; Kolozsban a pótlék átlaga 8.41^o/_o, Kővárvidéken 5—30^o/_o, Krassóban a községeknek majdnem semmi törzsvagyonuk nincs, a községi pótlék 18^o/_o, a legkisebb 8.4^o/_o, a legnagyobb : 67^o/_o. Máramarosban a községi pótlék 10—40^o/_o. Somogyban az átlag : 12.25, Szörényben 15—80^o/_o. Szabolcsban a községi pótlék személyes kereseti és házadó után 20—35^o/_o, földadó után 5—6^o/_o, Temesben a pótlék átlaga 6.02^o/_o ; és pedig legkisebb a buziási járásban, hol az átlag 4.32, legnagyobb a lippaiban, hol 7.35 és a rékasiban, hol 8.09 százalék. Tornában a pótlék 8—26^o/_o, Torontálban az átlag 20^o/_o ; legkisebb 6, legnagyobb 50^o/_o ; néhány ősmegyei német község malom jövedelméből, a volt határőrvidéki községek legelőből fedezik községi szükségeiket.

Udvarhelyszéken a pótlék 15—50^o/_o. Ugocsa államsegélye, saját adójának 22^o/_o-ka és a községi pótlék átlaga : 14^o/_o ; Veszprémben a községi pótlék átlaga 18^o/_o, Zarándban 15—40^o/_o ; a Jászkun kerületből leginkább a Kis-Kun kerületben volt szükséges a pótlék, hol 15—20^o/_o-ra ment az, de csak adósságok törlesztése céljából.

Láthatjuk ez adatokból, hogy az aránytalanság elég nagy ; mert 0—72^o/_o-ra is megy a pótlék ; de fordulnak elő 144^o/_o-os pótlékok is, csak hogy ezekről hiteles kimutatást még nem bírnunk. Máskülönb, a fentebbi eltérések nem lennének túlságosak ; mert hisz Angliában és Németországon sokkal nagyobb aránytalanságokra találtunk.

A községi háztartás beléletébe csak egyes monographiák segédelmével lehet bepillantani, általános szempontból. De fájdalom ezek közül még kevés fordítá figyelmet e tárgyra ; úgy, hogy az újabb írók közül csak Galgóczy Károly »Pest-Pilis-Solt me-

gyék» monografiájának második részében állítja össze a jobb adatokat. Pestmegye, természetesen a legfejlettebb községi élettel bír és így nem csuda, ha a községi kiadásoknak 10^o/_o-ka ment állami adóba, 60 százaléka hivatalnokok tartására, 3¹/₂ százaléka utak, hidak, közutak fenntartására, 3¹/₂ százaléka ujonczozási költségekre; végre épületek fenntartására, fűtésre és irodai költségekre annak 23^o/_o-a fordított. Sok községben szervezve van az éjiórség, 47 körorvosi állomás, összesen 493 orvos, 192 halottkém volt a megye területén. Sok községnek jelentékeny útfenntartási kiadása volt; mert csak a régi megye területen 89 mértföld községi út van; míg a megyei út hossza 119 mértföld volt; és a megyei közmunkának 172,970 forintra becsült értékéből 76,765 forint váltatott meg. Több községnek jelentékeny hasznot nyújtott az új vadászati törvény, mert biztosított vadász területét bérbe adhatta; sok község pedig legelőket adott ki szántónak és ezekből vett be nagy jövedelmet.

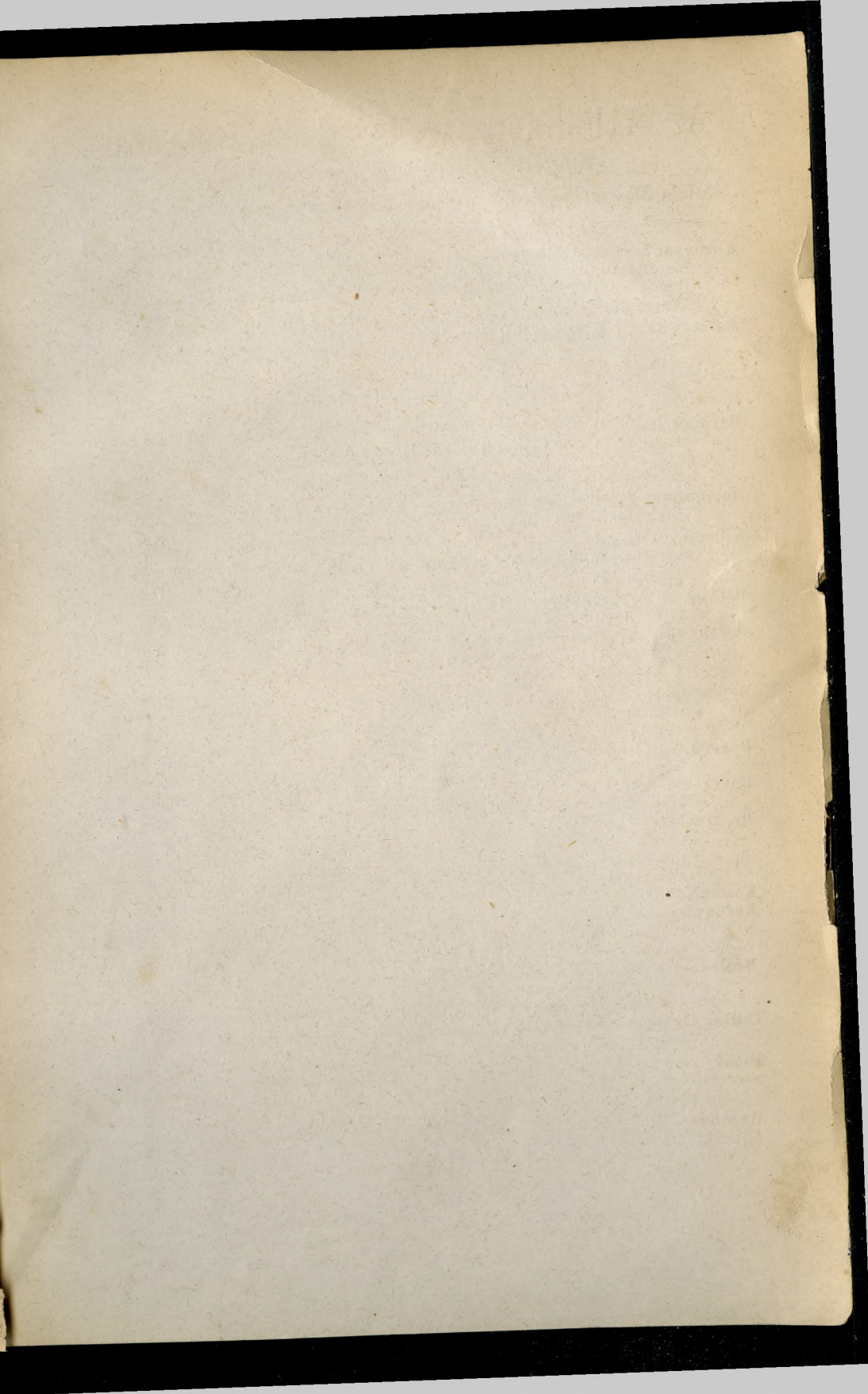
De általában véve: sem a községi, sem a megyei háztartás alapjában és határaiban nálunk körvonaloza nincs; a pótadók belügyminiszteri engedély által határoltatnak, a vicinalis utak, megyei és állami utak rendszeresen osztályozva és így azok szabályszerű fenntartásáról gondoskodva nincs, község és megye, megye és állam folytonosan alkudoznak az utak tartása, költsége felett. A közmunka ügyet: község és megye, saját szükségekre, de nagyon különböző mértékben és megváltási árral szabják meg. A községi földek és erdők, (melyek együtt 6.325,682 holdra, tehát az ország mivélés alá eső területének 26.9 százaléka mennek) kezelése és felosztása szintén törvényhatósági és miniszteri engedélyektől van függővé téve és így idő és személy szerint, rendszeren ül változik az eljárás e téren is.

Végül: az új iskola-, adügyi, egészségügyi, ujonczozási törvények, folyton fejlődő feladatokat és kiadásokat róttak a községekre; valamint a megyei közegekre, nevezetesen a szolgabírákra és így okvetetlenül bekövetkezik ezek túlterhelhetése, úgy anyagilag, mint szellemileg. Úgy, hogy elodázhatatlan lesz nálunk is, — az állami és kerületi, valamint községi feladatok és kiadások újabb rendezése, a megfelelő fedezetek helyesebb beosztása; a korlátok törvény által megszabása és a kultur

feladatoknak nagyobb mérvű biztosítása; mert ezek most csak mellékes feladatoknak tekintetnek.

Szükséges, hogy az önkormányzatban szabatosabban körvonaloztassék a közigazgatási jogszolgáltatás, és hogy ennek utolsó foruma a miniszteriumoktól közigazgatási bíróságnak adassék át; szükséges a közmunkaügy, rendészet országos szervezése és anyagi codificatiója; szükséges az erdő- és mezei rendészet újabb szabályozása; vicinalis utak és vasútak szaporítása és az összes önkormányzati adóügy arányosítása; továbbá az állami pénzügyekkel, alapra ép úgy, mint határokra nézve, összeütközésbe jövetelének megakadályozása. Szükséges a megyei és községi közegek qualificatiójának, fizetési normalejének, nyugdíjügyének szabályozása. Mert egy fejlődő állam helyi feladatainak csak így lesz képes eleget tenni a magyar önkormányzat, a nélkül, hogy autonom ügyeinek, vagy saját polgárainak ártana!

DE BALLAGI GÉZA



Az Athenaeum könyvkiadó-hivatalában

(Budapesten, barátok-tere, Athenaeum-épület)

s általa Magyarország minden hiteles könyvkereskedésében kapható :

- A magyar birodalom Alaptörvényei. Az eredeti deák szöveg mellé vetett magyar fordítással, közjogtani segédkönyvül kiadta Toldy Ferenc. Második javított kiadás; ára füzve 1 frt 20 kr.
Angol vázsonba kötve 1 frt 70 kr.
- Ballagi Károly és Király Pál. Egyetemes földrajz,** tekintettel az országok természeti, politikai és társadalmi, ipari, kereskedelmi, közlekedési és közművelődési viszonyaira. Szótárszerű tárgymutatóval ellátott földirati kézikönyv, ujságolvasók, kereskedők, iparosok, gazdák és általában a művelt magyar közönség számára. Két kötet 6 frt.
- Bardócz Lajos, dr. A felfedezések és találmányok története.** Különös tekintettel a gőz és villanyosság alkalmazására és a fényképirás kifejtésére. A magyar tudományos Akadémia által a magyar Hölgyek díjával koszoruzott pályamű. 57 fametszvényvel 2 frt 50 kr.
- Baudrillart Henrik. A politikai gazdaság** kézikönyve. A francia eredeti után kidolgozta Keleti Károly. 2 frt 50 kr.
- A Bécsi márcziusi napok 1848-ban.** A magyarországi viszonyok befolyásával kapcsolatban. Beschauer Armin s több kutfő után összeállította Szabó Richard 1 frt 20 kr.
- Bethlen Miklós gróf Történeti emlékiratai.** Francziából Toldy István. Két rész egy kötetben 2 frt.
- Böcöthy Leó. A bankügy elmélete.** Különös tekintettel a jegybankkérdésre és hazai viszonyainkra. — A pesti hazai első takarékpénztár által jutalmazott mű. 4 frt.
- Boccardo Jeromos. A föld és fokozatos meghódítása.** A földrajz és kereskedelem története, huszonegy előadásban. Olasz eredetiből a szerző beleegyezésével magyarra fordította Dunyov István ezredes 2 fr 50 kr.
- Böhm Lénárt. Dél-Magyarország** vagy az ugynevezett Bánság külön történelme. Két nagy kötet 4 frt.
- Boncz Ferencz. A magyar közigazgatási törvénytudomány kézikönyve.** A törvényhozás legújabb állása szerint. 3 kötet 7 frt.
- Dr. Hunfalvy János. A magyar-osztrák monarchia rövid statisztikája** 2 frt.
— — **Európa államainak rövid statisztikája** 1 frt 80 kr.
— — **Ég és föld, vagyis csillagászati földrajz.** A szöveg közé nyomott hetven fametszettel 2 frt 50 kr.
- Keleti Károly. A gyakorlati statistika kézikönyve** 2 frt 50 kr.
- Korény Ágoston. Felsőbb kereskedelmi Kettős számvitel és levelezés.** Kereskedők, gyárosok, iparosok és pénzügyi hivatalnokok számára, valamint magántanulásra. Második javított kiadás 4 frt 50 kr.
- Matlekovics Sándor. A kereskedelmi szakoktatás.** Tekintettel a kereskedelmi tanintézeteknek jelenlegi állapotára s nálunk létesítendő reformokra. A m. tud. akadémia által a Dóra Szilárd díjjal koszoruzott pályamű 1 frt 20 kr.
- Csillag Gyula. A régi magyar alkotmány és az 1848-ki és 1867-ki évek közjogi alkotásai** 1 frt 20 kr.
- Ribáry Ferencz. A Claudiusok története. I. kötet. Tiberius kora** 1 frt 50 kr.
- Szeremlei Samu. Magyarország krónikája az 1848 és 1849. évi forradalom idejéről.** Két kötet. Ára füzve 3 frt.
- Weninger Vincze. Politikai számtan.** Második egészen átdolgozott kiadás 4 frt.
- Zlinszky Imre. A bizonyítás elmélete a polgári peres eljárásban,** tekintettel a jogfejlődésre és a különböző törvényhozásokra. A magy. tudományos akadémia által a Sztrókay-díjjal koszoruzott pályamunka 4 frt 50 kr.
- Zlinszky Imre. A magyar örökösödési jog és az európai jogfejlődés.** A magy. tudományos akadémia által Sztrókay-díjjal koszoruzott pályamunka. 3 frt 50 kr.

2012!

